

El impacto de las reformas económicas y las medidas de austeridad sobre los derechos de las mujeres

Juan Pablo Bohoslavsky

OCTUBRE 2018

- Las medidas de consolidación fiscal y austeridad, como las que alientan la flexibilización del mercado laboral, las reducciones de la cobertura de las prestaciones y los servicios de protección social, los recortes del empleo público y la privatización de los servicios, suelen afectar negativamente a las mujeres más que a los hombres y se acumulan a las ya existentes desigualdades estructurales de género de las que son víctimas las mujeres.
- La teoría económica dominante no tiene en cuenta el valor del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado ni su contribución a la economía. Las mujeres realizan la mayor parte de esa labor, que sostiene el crecimiento y producción de valor económico. Además, el trabajo no remunerado absorbe injustamente las conmociones económicas y compensa con frecuencia las medidas de austeridad.
- La formulación de políticas con perspectiva de género debe ser un requisito esencial para realizar una evaluación del impacto de las políticas de reforma económica en los derechos humanos.
- Los efectos positivos de la inversión en la economía de cuidado son potencialmente exponenciales. Esas inversiones no solo repercuten positivamente en los ingresos y tiempo de las mujeres, sino que también pueden servir para abordar los factores más determinantes de la desigualdad de género.



Índice

■ Prólogo:		
La deuda invisible		
La injusta división sexual del trabajo y sus múltiples impactos	_____	5
Por Laura Pautassi		
■ El impacto de las reformas económicas		
y las medidas de austeridad sobre los derechos de las mujeres	_____	10
Por Juan Pablo Bohoslavsky		
I. Introducción	_____	11
II. Segregación estructural del mercado de trabajo		
y su relación con la discriminación	_____	13
III. Efectos de las políticas de austeridad		
en los derechos humanos de las mujeres	_____	15
IV. Normas pertinentes sobre los derechos humanos de las mujeres		
en la esfera económica	_____	23
V. Las instituciones financieras internacionales		
y su enfoque sobre las consecuencias relativas al género	_____	25
VI. Conclusiones	_____	27
VII. Recomendaciones	_____	30



Nota del autor

La presente publicación, aunque reproduce en su totalidad el informe (A/73/179*) fechado en 18 de julio de 2018 que el autor presentó a la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), no es un documento oficial de la ONU. El informe se encuentra disponible en línea en todos los idiomas de trabajo de la ONU en <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/AnnualReports.aspx>. La versión original de este informe es en inglés. El autor ha realizado modificaciones y ediciones en el texto aquí publicado.

El autor agradece a todos los Estados, instituciones financieras internacionales, instituciones nacionales de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil y académica/os que enviaron contribuciones para la elaboración del informe. Dichas contribuciones se encuentran disponibles en <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/ImpactEconomicReformPoliciesWomen.aspx>. También agradece a Frederique Bourque y Juana Sotomayor de la Oficina del Alto Comisionado por los Derechos Humanos por su dedicación y compromiso durante el trabajo de investigación y editorial del informe, y a Abby Kendrick, de la Universidad de Nueva York, por su contribución académica a la elaboración del informe. A Laura Pautassi, por haber accedido a escribir la presentación del informe analizando sus implicaciones para Argentina. Y a la Fundación Friedrich Ebert por su continuo apoyo al mandato y en particular por ayudar a disseminar el informe en Argentina a través de la presente publicación.

Este informe se inserta en el proceso de desarrollo de los Principios Rectores para evaluar el impacto de las reformas económicas sobre los derechos humanos a presentarse al Consejo de Derechos Humanos de la ONU en diciembre de 2018 (HRC/RES/34/3 y A/HRC/RES/37/11). Para mayor información y novedades sobre este proceso se puede consultar @IEfinanceHRs y <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/IEDebtIndex.aspx>



Prólogo

La deuda invisible La injusta división sexual del trabajo y sus múltiples impactos

Laura Pautassi¹

La oportunidad de presentar el Informe del Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos de Naciones Unidas, además de constituir en lo personal un gran honor, implica una oportunidad para poder profundizar en distintos aspectos que configuran las múltiples situaciones de discriminación que atraviesan las mujeres.

En primer lugar, no es muy frecuente que se establezca con la claridad que lo hace Juan Pablo Bohoslavsky, la vinculación entre los efectos de las reformas económicas, especialmente las medidas de ajuste y austeridad fiscal, y la manera que impactan en la vida de las mujeres y en el ejercicio de su autonomía. De esta forma, el informe incluye un recorrido por las formas en que se considera el trabajo tanto a nivel productivo y remunerado, como reproductivo y economía del cuidado extensivo al trabajo comunitario, temas que desde hace décadas se ha ocupado la sociología y la economía feminista².

En segundo lugar, el informe identifica la manera en que el sistema económico actual está “atravesado” por múltiples situaciones de discriminación de género que reproducen las asimetrías de poder existentes y que perpetúan la exclusión de las mujeres de la esfera pública y económica, al mismo tiempo que promueven distintas formas de violencia contra las mujeres. Y destaca enfáticamente la necesidad de aplicar el enfoque de género y de derechos humanos, en tanto estrategia superadora de las discriminaciones por razón de género.

Si bien es frecuente que se identifique la desigualdad estructural existente asociada generalmente a los mercados laborales, como una suerte de abstracción generalizada sin explicitar el papel determinante de la cultura patriarcal en los mismos, tampoco se incorpora el impacto que la globalización económica

produce y reproduce las múltiples desigualdades de género. Tal como advierte el informe que se presenta en este volumen, poco se ha avanzado en el dato externo que significan las presiones económicas internacionales, sumados a los programas de ajuste estructural y reformas que se han implementado en muchos países, y los distintos modos en que son procesados por los actores locales. Concretamente, la manera en que las instituciones procesan el efecto de la globalización, podrían llegar a revertir estos comportamientos, en tanto se lo planteara como un objetivo explícito. Y en la misma línea, si se avanzara en identificar los efectos diferenciales que producen para mujeres y varones, las propuestas superadoras de las desigualdades serían claramente distintas a las actuales.

Sin embargo, a lo largo del recorrido que demuestra el Experto Independiente, si bien se ha avanzado en identificar la injusta división sexual del trabajo, los Estados han sido más débiles a la hora de brindar respuestas institucionales. En todo caso, las medidas adoptadas se han concentrado en mejorar los estándares de protección en las cláusulas constitucionales, avanzar en la ratificación de Pactos y Tratados Internacionales, impulsar reformas a los códigos de trabajo y nuevas regulaciones en ámbitos altamente discriminatorios, se ha ampliado la cobertura en protección social, salud y educación, acompañadas por acciones y medidas de alto impacto, aunque sin lograr la fuerza necesaria para afianzar un proceso de transformación estructural tal como demanda la verdadera implementación del enfoque de género. Y quedan aún enormes deudas como el

¹ Investigadora independiente CONICET y de la Universidad de Buenos Aires. Directora Programa Género y Derecho, Facultad de Derecho (UBA). Agradezco los comentarios de Rocío Riesco.

² La profusa producción de trabajos y estudios sectoriales es destacada en toda América Latina, en especial en los últimos años, cruzada con experiencias locales como el desarrollo de los sistemas nacionales de cuidado, como en el caso de Uruguay y Costa Rica y con análisis que involucran las infraestructuras urbanas y el transporte, dando cuenta de una agenda de trabajo –remunerado y de cuidado– de alto valor teórico y político.



acceso al agua e infraestructura básica, vivienda, salud sexual y reproductiva y alimentación adecuada.

En el campo específico de las regulaciones económicas y laborales en América Latina, se pueden establecer las siguientes tendencias del accionar estatal que se han traducido en cuatro tipos de medidas: i) medidas de **ajuste económico**, ii) reformas vinculadas a las **relaciones individuales del trabajo**, iii) medidas vinculadas con el derecho al **cuidado** en la normativa, iv) un **mix de programas de empleo y de transferencias de ingresos**.

i) En el caso de las primeras, si bien no ha sido explícita la agenda de ajuste, en especial en la primera década del nuevo siglo donde en paralelo del crecimiento económico y la desacelerización de la pobreza de modo sustantivo, con un aumento del gasto público en general, le siguió un estancamiento y recesión leve en muchos países y en otros moderada, pero lo suficientemente explícita en no identificar las discriminaciones por género. Al respecto, desde el 2008 en adelante, la reducción de subsidios fue en aumento y las cargas de la crisis junto con medidas de austeridad, se trasladaron mayoritariamente a las mujeres y dentro de ellas a las más vulnerables por razones socioeconómicas, de nivel educativo, indígenas, migrantes y afrodescendientes. Basta solo mencionar que si bien el incremento de la participación laboral de las mujeres en América Latina ha sido central para lograr una disminución significativa de la proporción de mujeres sin ingresos propios, sin embargo en 2016 esta proporción alcanzaba en promedio regional un 29,7% mientras que para los varones la cifra era de 10,6%. Es decir, aproximadamente un tercio de las mujeres de la región depende de otras personas para su subsistencia, que en general son varones, reproduciéndose un círculo vicioso de vulnerabilidad que en muchos casos está atravesado por múltiples violencias³.

A ello se suma la falta de consideración de los presupuestos con perspectiva de género, la débil implementación de cuentas satélites, sumado a la ceguera frente a las desigualdades de los sistemas tributarios y la debilidad de las fuentes de información.

En igual sentido, el Informe del Experto Independiente denuncia a los organismos internacionales de asistencia crediticia, particularmente el Fondo Monetario Internacional, que han promovido agendas de políticas económicas instrumentalistas, centradas casi exclusivamente en el crecimiento, incluyendo una supuesta “agenda de género” que concentra las recomendaciones en la participación de la mujer en la fuerza de trabajo como un compartimento estanco y sin consideraciones sobre las desigualdades estructurales y la incidencia de la macroeconomía sobre la desigualdad de género. Una y otra vez, mujeres y niños, niñas y adolescentes (NNA) se encuentran sobrerrepresentadas en los mayores niveles de pobreza, pero no como efectos no deseados de modelos económicos, sino como consecuencia directa de las medidas implementadas.

ii) No es casual la persistencia de segregación ocupacional vertical y horizontal, discriminación salarial, informalidad y precarización laboral, asimetría en el uso del tiempo, que atentan contra el ejercicio de la autonomía económica de las mujeres. Cabe destacar, que entre las distintas recomendaciones que presenta Juan Pablo Bohoslavsky, señala la relevancia que las políticas macroeconómicas, particularmente las políticas fiscales (ingresos, gastos e inversión) sean diseñadas e implementadas desde un enfoque de género y derechos humanos, con expresa salvaguarda de la utilización de los máximos recursos disponibles. En otros términos, la recomendación apunta precisamente a promover medidas de interdependencia funcional y estructural que transformen las capacidades institucionales en el diseño de políticas económicas y sociales equitativas.

En materia de regulaciones laborales, el énfasis de los últimos años, especialmente en base a la agenda global 2015 y 2030, desarrolla una suerte de doble registro: por una parte, muchos Estados aplicaron

³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, disponible en: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poblacion-sin-ingresos-propios-sexo>



medidas de “contra-reforma” a los cambios adoptados en los años noventa, derogando leyes claramente regresivas impuestas en los años de ajuste estructural, con el restablecimiento en muchos casos de marcos de negociación colectiva que habían sido desactivados, generando un escenario de movimiento en materia regulatoria importante. Sin embargo, el tamiz de las reformas no fue promover la igualdad entre mujeres y varones sino restablecer condiciones de contratación o indemnizaciones por despido más protectorias de los trabajadores en general, desperdiciando una oportunidad única de incorporar medidas promotoras de la igualdad. Del mismo modo promover la participación de las mujeres en instancias de decisión gremial y procesos de negociación colectiva laboral es fundamental y no se encuentra en la agenda.

En paralelo, la mayoría de los países inició procesos de sanción de nueva legislación de corte igualitaria, siendo el dato más notorio las leyes de empleo doméstico remunerado, inclusive anticipadamente al Convenio 189 de la OIT (2011). De esta forma, comenzando por Bolivia y Perú (2003), Uruguay (2006) y continuando con varios países que derogan marcos discriminatorios de regulación de este segmento ocupacionales (Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Venezuela) los cuales históricamente habían recibido una consideración regulatoria por debajo de las condiciones generales de contratación, que se expandió a algunos otros sectores ocupacionales, como trabajadores rurales, regulaciones en el área de servicios y nuevas tecnologías. El caso de Argentina no fue la excepción, que modificó los estatutos claramente discriminatorios de los años 1956 y estableció un nuevo régimen de trabajadoras de casas particulares y trabajo agrario que equiparan a estos sectores con el resto de los trabajadores asalariados. El aspecto a dirimir, y que hasta la fecha no ha sido todo lo auspicioso que se esperaba, es cuánto aumenta el nivel de formalización por parte de los empleadores de las trabajadoras.

En el segundo registro, las medidas adoptadas comprenden a aquellos países tardíos en términos regulatorios, donde en el marco de nuevas

coaliciones gobernantes elevaron propuestas de regulación o aquellos casos, como el Estado Plurinacional de Bolivia o Ecuador, que de la mano de la reforma constitucional, activó la sanción de leyes de condiciones de trabajo igualitarias. Al respecto, la noción de igualdad se concentró en efectos del tratamiento equitativo de trabajadoras y trabajadoras, pero no en marcos que ataquen explícitamente la división sexual del trabajo. A su vez cabe señalar que muchos países de la región avanzaron en regulaciones en el campo del derecho de familia⁴ y reconocimiento de la diversidad sexual, que incluyen desde el matrimonio a personas del mismo sexo o el reconocimiento de múltiples identidades de género, con cláusulas que abarcan en algunos casos medidas de seguridad social, pero no permearon al conjunto de regulaciones laborales y de la seguridad social. Otra vez, son específicas para estas identidades sexuales pero no han “atravesado” la normativa sustantiva, y por caso, las personas transexuales, a igual que los colectivos LGTBI, encuentran pocas oportunidades de empleo y sufren de múltiples discriminaciones.

Finalmente, quiero destacar un último aspecto que adquiere dimensiones paradójales, que es precisamente la ausencia de debate sobre la calidad del empleo, las condiciones de trabajo, el uso del tiempo y espacios para desarrollarlos, habiendo perdido las políticas laborales la centralidad que otrora tenían en manos de las políticas de ajuste y de austeridad fiscal. Por obvias razones, las propuestas de corte igualitario y en pro de la equidad de género, no se encuentran en esta segunda década en el centro de la preocupación política y económica. Muy por el contrario, la comprobación y suficiente evidencia empírica que disponemos en la región y en otros continentes tal como presenta el Informe, respecto de la existencia de nudos persistentes de discriminación de género, nos interpela a vincular los múltiples aspectos que hacen a la autonomía de las mujeres.

⁴ Marco Navarro, Flavia (2009), Legislación comparada en materia de familias. Los casos de cinco países de América Latina, Serie Políticas Sociales N° 149, Santiago de Chile, CEPAL.



iii) Incorporación de medidas vinculadas con el derecho al cuidado: este es el escenario más novedoso, especialmente porque desde mediados de los años setenta, cuando se establecieron las principales regulaciones vinculadas a la conciliación del trabajo con las responsabilidades familiares, y donde la mayoría de las normas garantizaban mejores condiciones a las madres para trabajar remuneradamente, sin incluir a los varones en dichas medidas. De la mano del reconocimiento del cuidado como derecho (el derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado⁵) comienza un proceso muy interesante de propuestas normativas que avanzan en relación con el tiempo para cuidar (ampliación de los plazos de licencia por maternidad de manera central, incremento de los prácticamente inexistentes plazos de licencia para varones, en muchos países equiparando nacimiento con adopción), y en menor medida licencias parentales, licencias por lactancia, en algunos casos acompañadas de impulso a la infraestructura adecuada (espacios para lactancia).⁶

En relación con el tiempo, y considerando algunas iniciativas que se han dado en la región⁷, se requiere estimular procesos de negociación colectiva laboral que incorporen el debate de políticas de cuidado y conciliación trabajo - familia para mujeres y varones con responsabilidades familiares pero también licencias para afrontar las situaciones de violencia contra las mujeres, pero que también incluyan identidades sexuales diversas, cuidado de personas adultas mayores, enfermos o personas con discapacidad.

Le siguen medidas vinculadas con la infraestructura de cuidado, en algunos países con cambios en el número mínimo de mujeres trabajadoras formales para que corra la obligatoriedad de los empleadores de provisión de espacios de cuidado infantil. En este caso, me refiero a que no hubo debate por ampliar a trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares, sino que el sesgo de género perdura en que solo se provee a las mujeres espacios para el cuidado de los niños y niñas. También el proceso se extiende a medidas de ampliación de responsabilidades y provisión pública de primera infancia, como parte integrante del sistema educativo formal,

y con avances muy tenues en la inversión estatal. La ausencia notoria sigue estando en regulaciones de cuidado para personas adultas⁸ bajo responsabilidad del hogar –o en este caso de asalariados formales-, o personas con discapacidad –con algunas excepciones de licencias ampliadas por hijos e hijas con síndrome de down, pero en general el impulso de cambio se concentra en el cuidado de los niños y niñas. Finalmente en relación con el dinero para cuidar, no han existido procesos de reforma en materia de seguridad social que amplíen las asignaciones familiares sino en algunos casos se redujeron, particularmente durante la década de los años noventa, y no fueron restablecidas.

En síntesis, este importante escenario de incorporación de una agenda que reconoce el cuidado como derecho humano de la persona, y lo desvincula de cualquier otra codición para su ejercicio. Allí cabe una de las recomendaciones del Experto Independiente respecto de la necesidad de asegurar que el sector privado, en particular el empresarial, contribuya de manera eficaz al financiamiento de emprendimientos de mujeres, al financiamiento de los servicios públicos y la protección social a través del pago de impuestos

⁵ Pautassi, Laura (2007) El cuidado como cuestión social desde el enfoque de derechos. *Serie Mujer y Desarrollo* N° 87, Santiago de Chile, CEPAL.

⁶ Rico, Nieves y Robles Claudia (2016) Políticas de cuidado. en América Latina. Forjando la igualdad. En: *Serie Asuntos de Género* N° 140. Santiago de Chile, CEPAL; Pautassi, Laura y Rico, Nieves (2011) “Licencias para el cuidado infantil. Derecho de hijos, padres y madres”; en: *Desafíos. Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, N° 12. Santiago de Chile: CEPAL-UNICEF.

⁷ Para un recorrido de estas medidas, ver Rodríguez Enríquez, C. y Pautassi, L. (2016) “Violencia contra las mujeres y políticas públicas: un análisis de las implicancias fiscales y socio-económicas” *Serie Asuntos de Género* N° 137. División Asuntos de Género CEPAL, Santiago de Chile, Chile, 2016.

⁸ Cabe destacar la sanción en 2015 de la Convención Interamericana de Protección de los derechos humanos de las personas mayores que reconoce explícitamente el derecho al cuidado.



progresivos, señalando que el Estado no debe establecer privilegios fiscales de ningún tipo.

iv) Por último, identifico un mix de programas de empleo y de transferencias de ingresos, en donde la respuesta también es dual, en tanto hay una mayor presencia de varones en los programas y acciones transitorias de empleo o de formación profesional y, por otro lado, los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI), donde lo novedoso –además de la masividad– es la titularidad de la transferencia en los niños, niñas y adolescentes (NNA) con la designación de la madre como perceptora elegida, dadas “sus mejores competencias” para administrar recursos en contextos de escasez. En uno y otro caso, también la ausencia de perspectiva de género es notoria, estimulando condiciones de contratación para varones y permanencia en el cuidado –con halo virtuoso– para las mujeres.

Es decir, en el segmento de informalidad laboral, las respuestas son más tibias en el campo de la promoción de la registración o formalización del empleo–dado el bajo éxito que en algunos países, como los del Cono Sur, han tenido distintas acciones– con lo que este tipo de medidas, especialmente los programas de empleo, se han perpetrado a lo largo de varias décadas, con ciertas adecuaciones, donde la inicial transitoriedad se ha convertido en la regla, y los destinatarios no encuentran otra opción estable de inserción que la permanencia en los programas. En términos de impacto de gestión política, estas respuestas permiten un grado de tolerancia mayor sobre la informalidad que sobre el desempleo, resultado a todas luces respuestas que difícilmente se desmantelen, más en contextos de desaceleración de la disminución de la pobreza.⁹ En otros términos, no es lo mismo para responsables públicos tener niveles de precariedad e informalidad elevados que tener una tasa de desempleo alta. La diferencia es que, en el caso de las mujeres, son muchas décadas de mantener estos índices elevados, sin que se hayan activado medidas y políticas activas de empleo para mujeres. Al respecto, la deuda con las mujeres sigue acrecentándose y como advierte el Informe, si no se

asegura que las medidas adoptadas en materia económica y fiscal se diseñen en base a los compromisos que tienen los Estados en el campo de los derechos humanos, seguiremos ampliando la brecha, la que incluye además la injusta división social del cuidado.

Del mismo modo, la transferencia de ingresos vinculada a condicionalidades de cuidado de niños, niñas y adolescentes ha potenciado un traslado de responsabilidades directas a las mujeres, quienes no sólo cargan con el trabajo de “nutrir” bien a los titulares, sino que se convierte en un requisito indispensable para el acceso a la transferencia, en muchos casos que opera como una punición ante su incumplimiento, que les impide cualquier tipo de ejercicio de su autonomía. La transferencia y sus condicionalidades actúan como una fuerza centrífuga que por un lado promueve un impacto indiscutible para el sostenimiento de los hogares en 20 países de la región, pero por otro sujeta a las mujeres al cuidado. Ninguno de estos programas han considerado las demandas y responsabilidades de cuidado, como tampoco han establecido acciones conjuntas con los distintos sectores involucrados, sea el sector educación, salud, infancia y las áreas o mecanismos para el adelanto de la mujer (MAM). En términos de capacidades institucionales existen numerosas brechas funcionales y una dispersión de recursos considerable.

En síntesis, y tal como demuestra el Informe que presentamos, son innegables los avances en términos de inserción asalariada formal de las mujeres en América Latina, aunque no se puede decir lo mismo de la incorporación de los varones en las tareas de cuidado y del aumento de responsabilidades sociales, empresariales y estatales. Inclusive en muchos casos, reciben nuevos apoyos en los ámbitos comunitarios,

⁹ Lo ha advertido la CEPAL en los últimos Panorama Social de América Latina, especialmente desde 2015 a 2017. En este último, recientemente ha señalado que la pobreza en América Latina aumentó en 2016 alcanzando a un 30,7% de la población y se mantendrá en esos niveles, <https://www.cepal.org/es/areas-de-trabajo/desarrollo-social>



otra vez gracias a una oferta de cuidado comunitaria brindada nuevamente por mujeres¹⁰.

Del mismo modo que se ha denunciado la reproducción del círculo de la pobreza, con sus componentes de género inter e intra generacional, existe un círculo vicioso de la consideración de la “elasticidad infinita” de la capacidad de las mujeres para trabajar, el cual es fortalecido por estos esquemas de avances y reformas –con lógica estanca- y con la convicción de los decisores públicos que las mujeres van a continuar trabajando. Sin duda que estos círculos presentan matices y la presencia de actores locales –en especial las demandas de los movimientos de mujeres- van a plantear distintos comportamientos entre países y en su interior, pero lo cierto es que el patrón de injusta división sexual del trabajo se mantiene intacto.

En consecuencia, la brecha entre garantía y tutela efectiva de derechos económicos, sociales, culturales y laborales perdura y se convierte en muchos casos en una barrera prácticamente infranqueable, con graves consecuencias en términos de ejercicio de autonomía de las mujeres. De allí la relevancia de contar con el Informe que aquí se presenta que ofrece recomendaciones específicas para los Estados, los organismos internacionales y empresarios, al tiempo que provee de elementos de agencia y activismo de la sociedad civil para poder avanzar en transformaciones estructurales, bajo la convicción que no se trata de ciertos arreglos coyunturales sino que implican una transformación de las actuales asimetrías en el acceso a los recursos, al trabajo y al poder.

El impacto de las reformas económicas y las medidas de austeridad sobre los derechos de las mujeres

Juan Pablo Bohoslavsky¹¹

Resumen

En el presente informe, el Experto Independiente examina los efectos de las reformas económicas, en particular las medidas de austeridad y de consolidación fiscal, en los derechos humanos de las mujeres. Sostiene que el sistema económico actualmente vigente está basado en varias formas de discriminación de género. El valor del trabajo no remunerado y su contribución a la economía no se tienen en cuenta, en su mayor parte, en las teorías económicas dominantes. El informe, que pone de relieve algunos modelos económicos, examina el trabajo de cuidado no remunerado, realizado principalmente por las mujeres, y la manera en que sustenta el crecimiento económico, absorbe injustamente las crisis económicas y compensa las medidas de austeridad.

El Experto Independiente presenta un panorama de los canales concretos a través de los cuales las políticas de reforma económica afectan a los derechos humanos de las mujeres y propone qué puede y debe hacerse para prevenir y hacer frente a los efectos negativos. Asimismo, sostiene que una perspectiva de derechos humanos, junto con un análisis feminista de la economía, puede ayudar a exponer esos sesgos de las políticas, para lo cual es esencial una evaluación de las políticas de reforma económica desde la perspectiva del género y los derechos humanos. Además, esa combinación de perspectiva y análisis

¹⁰ De allí el concepto de diamante del cuidado o del bienestar, desarrollado por Razavi, S (2007). *The Political and Social Economy of Care in a Development Context Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options*. UNRISD [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/2DBE6A93350A7783C12573240036D5A0/\\$file/Razavi-paper.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/2DBE6A93350A7783C12573240036D5A0/$file/Razavi-paper.pdf)

¹¹ Experto Independiente sobre Deuda y Derechos Humanos de la ONU. El informe (A/73/179*) sobre el cual se basa la investigación aquí presentada fue enviado a la Asamblea General de la ONU el 18 de julio de 2018 y discutido el 22 de octubre de ese mismo año. Para mayores antecedentes ver “nota del autor” al inicio de esta publicación.



puede orientar a los responsables de la adopción de políticas a concebir soluciones alternativas que sean inclusivas y promuevan la igualdad de género y los derechos humanos.

Un enfoque de las cuestiones económicas y regulatorias basado en los derechos humanos debería tratar de abordar la asimetría de las relaciones de poder entre el hombre y la mujer, que constituye el núcleo de la desigualdad de género. En ese contexto, el informe examina brevemente algunos elementos de las políticas de reforma económica que afectan al derecho al trabajo, la seguridad social, la vivienda, la alimentación, el agua y la salud. Además, analiza la función de las instituciones financieras internacionales que, a través de los programas de préstamos, la vigilancia y la asistencia técnica, prescriben políticas macroeconómicas que repercuten en la igualdad de género.

I. Introducción

1. El presente informe es un componente del proceso hacia la elaboración de principios rectores para las evaluaciones del impacto de las reformas de la política económica en los derechos humanos¹². Su objetivo es identificar argumentos en materia de género y derechos humanos que puedan ser cruciales en la elaboración de los principios rectores.

2. En su informe más reciente al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/37/54), el Experto Independiente describe la evolución de las respuestas de reforma estructural, austeridad y consolidación fiscal frente a las crisis económicas y explica cómo afectan esas políticas a los derechos humanos. A la luz de los análisis realizados en los últimos años, que indican que esas políticas económicas no han sido sensible a las cuestiones de género, el Experto Independiente afirma que los programas de reforma económica deben tener en cuenta la perspectiva de género y ser inclusivos y promover los derechos humanos. El cumplimiento de las normas de derechos humanos, que debería ser un requisito esencial, puede tener también efectos positivos en otros aspectos, incluido el ámbito económico.

3. Una perspectiva de género incluida en la evaluación del impacto de las políticas de reforma económica en los derechos servirá de guía a los Estados y las instituciones financieras al considerar políticas que puedan aumentar la igualdad sustantiva de la mujer o, como mínimo, evitar los efectos adversos en sus derechos humanos.

4. Según algunos análisis, el rápido crecimiento de la globalización económica ofrecía perspectivas esperanzadoras para los derechos humanos de la mujer. Sin embargo, una mirada retrospectiva a los últimos 30 años revela que ese potencial no se ha hecho plenamente realidad. Cuando se han llevado a cabo nuevas operaciones transnacionales y se han creado puestos de trabajo para las mujeres, en su mayoría en cadenas de valor e industrias de elaboración de productos para la exportación, la mayoría de esos empleos han sido sumamente precarios y se encuentran entre los peor remunerados y más expuestos a explotación, al mismo tiempo que multiplicaban los beneficios de las empresas. Las mujeres siguen estando segregadas en el ámbito laboral; existe una desigualdad salarial por razón de género en todo el mundo, y millones de mujeres tienen pésimas condiciones de trabajo y puestos con bajos salarios y carecen de protección social¹³.

5. Las reformas de la legislación laboral relacionadas con la austeridad, incluida la flexibilización del mercado de trabajo, a menudo erosionan los derechos laborales y dan lugar a un retroceso de las medidas de igualdad laboral en detrimento de las mujeres. Las tendencias al alza del desempleo, la pre-

¹² El Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 34/3, pidió al Experto Independiente que elaborara principios rectores para las evaluaciones de los impactos de las políticas de reforma económica en los derechos humanos.

¹³ Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), *El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016: Transforming Economies, Realizing Rights* (Nueva York, 2015), pág. 14.



cariedad laboral y los recortes de la inversión pública en servicios sociales esenciales en todo el mundo¹⁴ han contribuido a aumentar la desigualdad y a reducir las perspectivas de recuperación económica, lo que, en última instancia, representa un gran riesgo para el disfrute de los derechos humanos. Lamentablemente, esas tendencias siguen muy de cerca las pautas de las anteriores crisis mundiales y regionales.

6. Un decenio después de la recesión de 2007-2008 millones de personas de todo el mundo, en particular mujeres, siguen encontrando importantes dificultades sociales y económicas, tanto por la crisis en sí misma como por las respuestas de los Gobiernos ante ella. En el período inmediatamente posterior a la crisis, muchos Estados establecieron paquetes de medidas de estímulo fiscal y reforzaron los programas de protección social para proteger a las empresas y los empleos y hacer frente a la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, a raíz de la desaceleración económica y el aumento de los déficits públicos, se ha producido un giro mundial hacia la austeridad, el ajuste estructural y la consolidación fiscal.

7. En la actualidad, más de dos tercios de los países de todo el mundo –en su mayoría siguiendo el asesoramiento de instituciones financieras internacionales– están contrayendo las arcas públicas y limitando, en lugar de ampliar, su margen de maniobra fiscal¹⁵. Si bien las políticas de ajuste estructural y consolidación fiscal pueden tener enormes repercusiones negativas en los derechos humanos de las personas en situaciones de vulnerabilidad, la mayor parte de esas políticas no se han concebido ni ejecutado de manera que promuevan o salvaguarden los derechos humanos, y mucho menos teniendo en cuenta sus efectos en términos de equidad de género.

8. Muchas empresas transnacionales son más poderosas que los Estados. Especialmente en tiempos de austeridad, durante los cuales los servicios públicos se han privatizado cada vez más, los empleos en el sector público se han reducido y el poder de los Gobiernos para regular esas empresas y obligarlas a rendir cuentas se ha visto considerablemente debilitado.

9. No se han aplicado las lecciones extraídas de las respuestas a crisis anteriores sobre la importancia de proteger el gasto social. Lamentablemente, la creciente insistencia en el papel decisivo de los derechos humanos para mejorar los resultados en materia de desarrollo no ha desempeñado un papel suficientemente explícito en los análisis ni en la estructuración de las respuestas de los Gobiernos y las instituciones financieras internacionales¹⁶.

10. Las políticas macroeconómicas son parciales en la mayoría de los casos, en parte porque la teoría económica dominante es androcéntrica y sigue siendo tratada como una ciencia sin contenido social. Por lo tanto, la atención específica a los efectos de la austeridad en la mujer contribuye no solo a poner de manifiesto que las metas macroeconómicas excesivamente restrictivas y los recortes del gasto tienen consecuencias devastadoras para los derechos humanos sino también a comprender, desentrañar y denunciar las relaciones de poder entre los géneros subyacentes al sistema económico¹⁷.

11. En la esfera de la producción, en la que se utiliza mano de obra para crear valor de cambio en los mercados, las mujeres tienen más probabilidades de encontrar empleo en el sector público, especial-

¹⁴ Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: tendencias 2018*, (Ginebra, 2018).

¹⁵ Isabel Ortiz, Matthew Cummins y Kalaivani Karunethy, “Fiscal space for social protection and the SDGs: options to expand social investments in 187 countries”, ESS Working Paper núm. 48 (Ginebra, OIT, 2017).

¹⁶ Juan Pablo Bohoslavsky y Kunibert Raffer, eds., *Sovereign Debt Crises: What Have We Learned?* (Cambridge (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), Cambridge University Press, 2017).

¹⁷ El Experto Independiente agradece a todas las partes interesadas sus contribuciones al presente informe, disponible en www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/ImpactEconomicReformPoliciesWomen.aspx. Agradece a la Dra. Abby Kendrick, de la Universidad de Nueva York, su contribución a la elaboración de este informe y al personal de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que trabaja en apoyo de su mandato.



mente como proveedoras de servicios en los ámbitos de la educación y la salud. Tienen también empleos mal remunerados y precarios y en el sector de la economía informal. Por lo tanto, los recortes en las oportunidades de empleo en los sectores público y privado han condenado a muchas mujeres al desempleo y el subempleo o a puestos de trabajo temporales, con el consiguiente aumento de su inseguridad financiera, de la brecha de género en el empleo y de la brecha salarial.

12. Los recortes de los servicios sociales intensifican también con frecuencia la demanda de trabajos de cuidado no remunerados, que recaen de forma desproporcionada sobre las mujeres y las niñas (especialmente en los hogares pobres) y, por lo tanto, las obligan a colmar tales déficits de cobertura. Además, habida cuenta de todas las formas de violencia y discriminación con que se enfrentan las mujeres, hay nuevos indicios de que la carga de la crisis ha recaído sobre ellas de manera desproporcionada, debido, entre otras cosas, a los recortes del empleo en el sector público, los recortes y topes en los sueldos de ese sector¹⁸, la eliminación gradual de los subsidios básicos, los recortes en los servicios y prestaciones de protección social y las reformas de las pensiones. El efecto ha sido especialmente negativo en el caso de las que están expuestas a formas múltiples e interrelacionadas de marginación debido a su condición económica y social, raza, orientación sexual o condición de migrante, entre otras dimensiones.

13. Además, las pérdidas o cambios registrados en los ingresos de los hogares pueden también reconfigurar la capacidad decisoria de las mujeres, lo que daría lugar a reducciones del gasto en bienes y servicios que generarían probablemente beneficios para las propias mujeres y sus hijos e hijas, y en particular para las niñas. Estas presiones económicas pueden contribuir también al aumento de las tasas de violencia doméstica¹⁹. Además, las mujeres, normalmente debido a la desigual condición social y jurídica, no tienen las mismas oportunidades para empezar y todo lo que puedan haber conseguido con su trabajo se erosiona cuando se pierden ingresos debido a las medidas de austeridad.

14. En el presente informe, el Experto Independiente ayuda a comprender las vías concretas a través de las cuales las políticas de reforma económica afectan a los derechos humanos de la mujer y propone qué se puede y debe hacer para prevenir los efectos negativos y hacerles frente. Asimismo, argumenta que una perspectiva de derechos humanos, junto con un análisis feminista de la economía, puede ayudar a exponer los sesgos en materia de políticas implicados. Asimismo, esa combinación de perspectiva y análisis puede llevar a lo/as responsables de la formulación de políticas a concebir soluciones alternativas que sean inclusivas y promuevan la igualdad de género y los derechos humanos.

II. Segregación estructural del mercado de trabajo y su relación con la discriminación

15. Los efectos de las políticas de reforma económica en los derechos humanos de la mujer se observan más claramente al analizar la elaboración de modelos de las políticas económicas y su vinculación con el mercado laboral. Ese análisis es también esencial para la elaboración de estrategias adecuadas a fin de lograr la igualdad sustantiva para la mujer en el mercado laboral, incluido el acceso a condiciones de trabajo justas y equitativas y tener en cuenta la enorme contribución del trabajo de cuidado no remunerado a la economía y a la fuerza de trabajo remunerada²⁰.

16. Las economistas feministas han cuestionado la credibilidad de las teorías económicas tanto tradicionales como actualmente dominantes, y sostienen que la atención a los aspectos monetizados de la economía ha ignorado el valor del trabajo de

¹⁸ Trade Union Congress, “The Impact on Women of Recession and Austerity” (Londres, 2015). Disponible en www.tuc.org.uk/sites/default/files/WomenRecession.pdf

¹⁹ ONU-Mujeres, “The Global Economic Crisis and Gender Equality” (Nueva York, 2014), pág. 11.

²⁰ Véase, por ejemplo, McKinsey Global Institute “The Power of Parity: How Advancing Women’s Equality Can Add \$12 Trillion to Global Growth,” (2015).



cuidado no remunerado y su contribución económica²¹.

17. La economía laboral moderna ha examinado el trabajo de las mujeres en función de los modelos neoclásicos estándar de oferta de mano de obra, que suponen que las elecciones óptimas de cada persona se toman con independencia de las preferencias y decisiones de cualquier otro. El modelo de hogar nuclear (tradicional, hererossexual) del hogar supone que dos personas tienen el mismo poder decisorio, lo que hace que el hogar actúe como una sola unidad de adopción de decisiones. Este modelo no tiene en cuenta quién controla y asigna los recursos del hogar ni refleja los aspectos patriarcales de la adopción de decisiones en el hogar. Esos modelos no consideran ni el efecto de la capacidad o derecho de cada persona a participar en la adopción de decisiones en el hogar ni las alternativas posibles cuando no hay acuerdo²².

18. Alguno/as economistas de inspiración clásica utilizan actualmente modelos de negociación, pero suponen todavía que los procesos que rigen las decisiones en el hogar están “basados en la elección” y son ‘neutrales en cuanto al género’. Los modelos que no tienen en cuenta el desequilibrio real en la dinámica de poder y los factores que rodean la adopción de decisiones en el hogar seguirán perpetuando las desigualdades y la discriminación estructural. Las políticas económicas basadas en modelos que atribuyen mayor valor a la esfera productiva que al trabajo no remunerado hacen otro tanto.

19. Como las economistas feministas vienen señalando durante los últimos decenios, el trabajo no remunerado de las mujeres ha representado un gran apoyo para el sistema económico. Asimismo, ha amortiguado las consecuencias de las crisis en distintos niveles²³. Es probable que las respuestas a las crisis que dan lugar a recortes en el gasto público y en los sectores relacionados con el cuidado, por ejemplo, tengan un impacto importante en la carga del trabajo de cuidado no remunerado, ya que los gastos de la atención se transfieren del trabajo remunerado al trabajo no remunerado y de los Estados a los hogares. Además, haya crisis o no, las

mujeres suelen realizar trabajos que “contribuyen al bienestar y al crecimiento económico mediante la reproducción de la fuerza de trabajo (...)”²⁴.

20. Dado que el trabajo de cuidado no remunerado se define por su contenido (necesidades atendidas) o su motivación primordial, es claro que va más allá de lo que es propiamente el acto de cuidar (o desear cuidar) a otro/as. El Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social entiende por trabajo de cuidado no remunerado, entre otras cosas, “el trabajo doméstico (preparación de comidas, limpieza) y el cuidado de personas (bañar a un niño, cuidar de una persona mayor frágil) realizados en hogares y comunidades”²⁵.

21. El trabajo de cuidado no remunerado es uno de los principales problemas que afectan a la expansión del empleo femenino²⁶. La falta de políticas adecuadas y bien diseñadas que contribuyan a reducir la carga del trabajo de cuidado no remunerado, como los servicios asequibles de cuidado a niños, niñas, adolescentes y personas mayores, tiene una gran repercusión en la representación de la mujer en el trabajo remunerado. Muchos países han seguido recortando o privatizando esos servicios mediante la retirada de

21 Laura Pautassi, “El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos”, CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo No. 87, Santiago de Chile, 2017; Shakra Razavi, “The Political and Social Economy of Care in a Development Context: Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options”, Gender and Development Programme Paper, núm. 3 (Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 2007).

22 Elizabeth Katz, “The Intra-household economics of voice and exit”, *Feminist Economics*, vol.3. n.º. 3 (1997).

23 Razavi, *The Political and Social Economy*, págs. 8 y 9.

24 ONU-Mujeres, “The Global Economic Crisis”, pág. 41.

25 Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, “Why Care Matters for Social Development”, Research and Policy Brief, núm. 9 (Ginebra, 2010).

26 Razavi, *The Political and Social Economy*, pág. 1.



prestaciones sociales y protecciones laborales en relación con los horarios de trabajo, las prestaciones de maternidad y para el cuidado de los hijos y las prestaciones de discapacidad. En consecuencia, las responsabilidades cumplidas o respaldadas por el Estado recaen cada vez más sobre las mujeres y niñas más marginadas.

22. La forma en que se organiza la reproducción social²⁷ influye en el peso del trabajo de cuidado no remunerado en el sistema económico. Los estudios demuestran que las mujeres todavía son responsables de más del 75% del trabajo de cuidado no remunerado realizado en todo el mundo²⁸, lo que demuestra que la disponibilidad de infraestructura social para reducir la necesidad de trabajo de cuidado no remunerado ha sido insuficiente²⁹. De hecho, los recortes en el gasto social relacionado con la atención solo consiguen agravar la desigualdad económica. Es probable que se vean más afectadas las mujeres que los hombres, ya que aquellas tienen mayor probabilidad de utilizar los servicios públicos para ejercer sus derechos en muchas esferas, como las cuestiones relacionadas con la salud y, dado que su esperanza de vida es mayor, necesitan servicios durante períodos de tiempo más largos³⁰. También son la mayoría de lo/as beneficiario/as de las prestaciones. Y, sobre todo, las mujeres también están reduciendo el déficit de cuidados asumiendo más trabajo de cuidado no remunerado en el hogar o trabajo de cuidado precarizado y de baja remuneración, por ejemplo, trabajando en el servicio doméstico.

23. En resumen, en la evaluación de las repercusiones de las políticas de reforma económica en los derechos humanos de las mujeres, debe prestarse atención especial a los factores que influyen en el acceso de las mujeres al trabajo decente y los recursos productivos y al alcance de su contribución en términos de trabajo no remunerado. A su vez, ello requiere un examen de la división del trabajo dentro del hogar y de los efectos del trabajo no remunerado fuera de ese ámbito.

III. Efectos de las políticas de austeridad en los derechos humanos de las mujeres

24. Las prácticas, normas y estereotipos económicos, sociales y culturales discriminatorios arraigados que afectan a las mujeres pueden provocar a menudo que estas tengan menos recursos y gocen de menos seguridad que los hombres. Así se observa con especial claridad al examinar la amplia gama de estigmas y estereotipos a que se enfrentan las mujeres a lo largo de las distintas etapas de su vida. Se hace también patente al analizar el mercado de trabajo y, en particular, la distribución del trabajo de cuidado no remunerado, la segregación ocupacional, la discriminación en el lugar de trabajo y la desigualdad salarial por razón de género.

25. Las crisis económicas afectan a las mujeres de manera desproporcionada, no solo porque repercuten en determinados derechos humanos,

²⁷ Por reproducción social se entiende “las actividades y actitudes, comportamientos y emociones, responsabilidades y relaciones directamente implicadas en el mantenimiento de la vida cotidiana y en forma intergeneracional. Entre otras cosas, la reproducción social incluye la forma en que los alimentos, el vestido y la vivienda se ponen a disposición para su consumo inmediato, las formas de prestación de los servicios de atención y socialización de los niños, la atención a las personas lisiadas y de edad y la organización social de la sexualidad”. Barbara Laslett y Johanna Brenner, “Gender and social reproduction: historical perspectives”, *Annual Review of Sociology*, vol. 15 (1989), págs. 382 y 383.

²⁸ OIT, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work* (Ginebra, 2018), pág. 53.

²⁹ Diane Elson, “A gender-equitable macroeconomic framework for Europe”, en Hannah Bargawi, Giovanni Cozzi y Susan Himmelweit eds., *Economics and Austerity in Europe: Gendered Impacts and Sustainable Alternatives*, (Abingdon, (Reino Unido) Routledge, 2017), pág. 16.

³⁰ Véase la presentación del Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo al Experto Independiente. Disponible en <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/ImpactEconomicReformPoliciesWomen.aspx>.



sino también porque el Estado y la sociedad en su conjunto suelen depender aún más del trabajo de cuidado no remunerado de las mujeres para compensar la falta de servicios públicos o la reducción de estos. Esos efectos también son más visibles dado que las mujeres, que sufren una situación arraigada de discriminación, desigualdad y desequilibrios de poder, tienden a utilizar las redes de seguridad ofrecidas por el Estado con mayor frecuencia que los hombres.

26. En algunas regiones, el triple peligro de la austeridad, que condena a las mujeres a sufrir al mismo tiempo como trabajadoras del sector público, como usuarias de los servicios y como principales beneficiarias de las prestaciones de seguridad social, tiene repercusiones concretas en términos de cuidado. A su vez, ello agrava la discriminación por razón de género en el mercado de trabajo y la segregación ocupacional. Los recortes a la protección social han reducido el acceso a muchos servicios esenciales. La pérdida de puestos de trabajo en el sector de cuidados, la congelación de la remuneración en el sector público, y la persistencia de altos niveles de informalidad laboral en trabajo de cuidado remunerado, han afectado también a las mujeres.

27. Los efectos varían considerablemente según el contexto. En un mundo en que solo el 27% de la población mundial goza de pleno acceso a la protección social³¹, muchas mujeres no tienen acceso a ninguna protección social. Las mujeres suelen estar sobrerrepresentadas en el 73% restante que carece de cobertura o se encuentra solo parcialmente cubierto. Una protección social adecuada proporcionada por los Estados no solo es necesaria para que haya igualdad de condiciones entre mujeres y hombres, sino que también garantiza que las mujeres tengan acceso a los servicios e ingresos necesarios para hacer realidad sus derechos humanos básicos.

28. Nuevas pruebas parecen indicar que las mujeres que ya se enfrentan a las mayores desventajas son también las más afectadas por los recortes en esferas que afectan a una amplia gama de derechos humanos. Por ejemplo, en el Reino Unido de Gran

Bretaña e Irlanda del Norte, mucho antes de la última crisis, las mujeres que pertenecen a minorías habían tenido más probabilidades estadísticas de estar empleadas en el sector público, como maestras, enfermeras y trabajadoras de cuidados. También era más probable que hubieran trabajado para entidades estatales como subcontratistas del sector privado en calidad de trabajadoras de cuidados, empleadas de limpieza, en servicios de restauración, etc. y, debido a su carga desproporcionadamente elevada de responsabilidades en materia de cuidado, han tenido también más probabilidades de estar vinculadas con el Estado a nivel local mediante su utilización de los servicios públicos, todos los cuales han sufrido los efectos de los recortes impuestos por las políticas de austeridad³².

29. Es importante tener en cuenta la diversidad de las mujeres, que no pueden considerarse como un grupo monolítico. Las experiencias de las mujeres en diferentes grupos sociales son únicas, y quienes más sufren los efectos de las crisis financieras y sus consecuencias suelen ser quienes menos han contribuido a provocarlas. Habida cuenta de que las mujeres tienen más probabilidades de vivir en la pobreza, las modificaciones y las reducciones de las prestaciones y del gasto público afectan más gravemente a los grupos más expuestos y marginados de mujeres. Ello pone de relieve los efectos acumulativos de los múltiples niveles de discriminación en los derechos humanos de la mujer.

30. Las mujeres y las niñas sufren esos efectos de manera diferente a lo largo de toda su vida, y de ahí la importancia de un enfoque que englobe todo el ciclo vital para hacer frente a esos efectos (véase A/HRC/26/39). Los recortes de la seguridad social y de las pensiones, por ejemplo, pueden afectar en particular a las mujeres de edad. Los recortes de los

³¹ ONU-Mujeres, *Progress of the World's Women 2015-16*, pág. 15.

³² Akwugo Emejulu y Leah Bassel, "Minority women, austerity and activism", *Race and Class*, vol. 57 núm. 2 (octubre-diciembre de 2015).



subsidios de educación y los que afectan a los servicios básicos, la vivienda, el transporte y la alimentación pueden alejar a las niñas y a las madres solteras de la escuela y pueden generar consecuencias negativas concretas para las mujeres jóvenes. Los recortes en los servicios de espacios o centros de cuidados constituyen obstáculos importantes para la participación de la mujer en igualdad de condiciones en la educación superior, por ejemplo. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha destacado que “la privatización tiene consecuencias negativas concretas para las niñas y las mujeres, en particular para las niñas de las familias más pobres, que se ven privadas de educación”³³. En muchos casos, lo/as padres/madres que no pueden permitirse enviar a todos sus hijos a la escuela, prefieren enviar a los hijos varones.

Repercusiones en el derecho de la mujer al trabajo

31. La crisis económica de 2007-2008 tuvo importantes efectos en la tasa de desempleo de hombres y mujeres en todo el mundo. Sin embargo, la cronología de esos efectos ha mostrado una tendencia de género debida a la segregación ocupacional. Las pérdidas de puestos de trabajo afectaron a las industrias vulnerables a la caída de la producción, como las manufacturas y la construcción, que, según el contexto geográfico, son sectores dominados por los hombres (por ejemplo, la construcción en los países industrializados) o por las mujeres (por ejemplo, las manufacturas en algunos países en desarrollo)³⁴. En los países industrializados³⁵, los sectores con sobrerrepresentación masculina se recuperaron con mayor rapidez debido, en gran parte, a la concentración de los programas de estímulo fiscal en los sectores que se habían visto inicialmente más afectados. En una fase ulterior, caracterizada por la austeridad generalizada, la consolidación fiscal y las reformas del mercado de trabajo, se vio más afectado el empleo femenino, concentrado en forma desproporcionada en el sector público y otros sectores más vulnerables a esas medidas.

32. Fuera del sector público, las reformas

económicas aplicadas en el Sur Global después de la crisis han repercutido claramente en el trabajo de las mujeres. En el sector agrícola, la eliminación de los subsidios ha elevado el precio de los alimentos básicos. En combinación con las políticas de liberalización del comercio y la devaluación de la moneda, la subida del costo de los productos básicos y los productos agrícolas importados, como los fertilizantes, ha excluido a los productores locales –en su mayoría mujeres– del mercado y de los empleos.

33. Dada la importancia de las remesas de las trabajadoras que han migrado a sus países de origen, los Gobiernos de estos países han promovido el empleo de mujeres en el extranjero como trabajadoras domésticas, aun cuando las mujeres trabajen en condiciones análogas a la esclavitud. Ello forma parte de las cadenas globales de cuidado, que aparecen cuando el Estado no ofrece servicios de cuidado públicos; muchas mujeres solo pueden mantener un empleo remunerado si pagan a otras mujeres –por lo general de grupos de ingresos más bajos– para que asuman sus responsabilidades de cuidado.

34. A su vez, los importantes recortes en el empleo afectan también a las corrientes de remesas de lo/as migrantes, “reconocidos como un apoyo esencial para los hogares en muchos países de ingresos bajos y medianos”³⁶. Las pérdidas de empleo que afectan en particular a los sectores donde predominan las mujeres, como el trabajo doméstico o las actividades impulsadas por la exportación, pueden repercutir a su vez en la capacidad de las trabajadoras de proporcionar ese apoyo económico.

³³ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general núm. 36 (2017) sobre el derecho de las niñas y las mujeres a la educación.

³⁴ ONU Mujeres, *The Global Economic Crisis*, pág. 4.

³⁵ Maria Karamessini y Jill Rubery, eds. *Women and Austerity: The Economic Crisis and the Future of Gender Equality* (Abingdon, Routledge, 2014).

³⁶ Jane Lethbridge, “Impact of the global economic crisis and austerity measures on women”, informe encargado por Internacional de Servicios Públicos, mayo de 2012, pág. 20.



35. Un fenómeno conexo es el aumento frecuente de la participación de la mujer en el mercado de trabajo durante las crisis económicas, fruto de la necesidad de complementar los ingresos de los hogares. Sin embargo, el incremento se registra, sobre todo, en el sector informal. Según la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, más del 80%, el 74% y el 54% de todas las mujeres con empleos no agrícolas en Asia Meridional, África Subsahariana y América Latina y el Caribe, respectivamente, se encuentran en el sector informal³⁷. Las mujeres y las niñas tienen más probabilidades de trabajar en condiciones peligrosas y en los niveles más bajos de las cadenas de valor de las empresas transnacionales —a veces como trabajadoras en régimen de servidumbre intergeneracional y expuestas a explotación sexual y otros tipos de maltrato. En esos contextos, en que las mujeres muchas veces no tienen otro recurso que emprender actividades más arriesgadas, las violaciones de las normas laborales son menos evidentes y es probable que esas mujeres resulten invisibilizadas.

36. Las reformas que dan lugar a una reducción del porcentaje de trabajadore/as comprendido/as por la negociación colectiva exacerban también la desigualdad salarial por razón de género. Las pruebas disponibles demuestran que los mecanismos de negociación colectiva desempeñan un papel importante en la reducción de la capacidad discrecional del empleador y de la diferencia salarial por razón de género³⁸. Estudios concretos demuestran que en los países con una cobertura de la negociación colectiva del 80% esa diferencia es menor³⁹.

37. Las mujeres suelen estar sobrerrepresentadas en los trabajos mal remunerados, y los salarios mínimos insuficientes contribuyen a la desigualdad salarial por razón de género y a la pobreza de las mujeres trabajadoras⁴⁰. Un estudio general de 2014 sobre los sistemas de salarios mínimos realizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) puso de relieve que los salarios mínimos no constituyen necesariamente un salario vital, por lo que no garantizan medios de vida

suficientes para los/las trabajadore/as y sus familias⁴¹. Además, en algunos países, los salarios mínimos se han reducido en el contexto de las medidas de austeridad, o no se han ajustado con arreglo a la inflación y al costo de la vida real, lo que ha dado lugar a una reducción de su valor real a lo largo del tiempo⁴².

Efectos en el derecho de las mujeres a la seguridad social

38. En algunos países, el deterioro de los sistemas de protección social ha repercutido de muchas maneras en el derecho de las mujeres a la seguridad social, en particular mediante reducciones de diversas prestaciones de desempleo, sociales, familiares y de maternidad o de la ayuda a los ancianos y a las personas dependientes.

39. La situación es peor para las mujeres que sufren formas múltiples e interrelacionadas de discriminación a causa de su condición socioeconómica, edad, raza, orientación sexual o condición de migrante, entre otras dimensiones. Por ejemplo, las madres solteras y miembros de grupos de minorías tienen más probabilidades de verse afectadas por los recortes en las prestaciones y las desgravaciones

³⁷ Véase www.unwomen.org/en/news/in-focus/csw61/women-in-informal-economy.

³⁸ OIT, *Reducing Inequalities in Europe: How Industrial Relations and Labour Policies Can Close the Gap* (Ginebra, 2018).

³⁹ Véase, por ejemplo, Jill Rubery y Damian Grimshaw, “Gender and the minimum wage in regulating for decent work,” en OIT, *Regulating for Decent Work: New Directions in Labour Market Regulation* (Londres, Palgrave, 2011).

⁴⁰ Labour 20 Argentina, “Economic and social policy brief: the case for wage-led growth”, 20 de abril de 2018.

⁴¹ OIT, *Estudio General de las memorias relativas al Convenio (núm. 131) y a la Recomendación (núm. 135) sobre la fijación de salarios mínimos, 1970*, ILC.103/III/1B (Ginebra, 2014).

⁴² Confederación Sindical Internacional, “International Trade Union Confederation 2017 global poll”, 2018; Labour 20 Argentina, “Economic and social policy brief: the case for wage-led growth”, 20 de abril de 2018.



fiscales porque tienen más probabilidades de vivir en la pobreza, con hijos a su cargo y familias numerosas, lo que aumenta la carga que soportan esos grupos marginados⁴³.

40. Esos efectos son más graves si se tienen también en cuenta otras reformas institucionales. En España, por ejemplo, siguiendo las directrices de la Comisión Europea⁴⁴, el acceso a las pensiones y la seguridad social está cada vez más vinculado a los criterios relacionados con el ingreso y/o el trabajo, y es más probable que los pagos dependan de la cuantía total de las contribuciones realizadas durante toda la carrera profesional del/de la trabajador/a⁴⁵. En efecto, cuanto más aporta alguien y más contribuye mediante las deducciones salariales, más protección y prestaciones recibirá al jubilarse. Esas formas de regímenes de protección social dan lugar a la exclusión y a la erosión del principio de derechos humanos basado en la solidaridad aplicado a la protección social y marginan a las mujeres desde el primer momento, ya que en general tienen más pausas e interrupciones en su historial laboral, y reciben una remuneración menor a lo largo de su carrera profesional debido a la discriminación salarial por motivos de género.

41. Además, las reformas adoptadas en respuesta a la crisis económica pueden dar lugar a la reducción de las prestaciones universales y a la contracción de los programas de transferencias en efectivo. Por ello, la repercusión total de las repercusiones de los recortes de la seguridad social en los derechos humanos de las mujeres tiene un efecto multiplicador.

Efectos en el derecho de las mujeres a vivienda, agua y alimentos

42. Los efectos de las medidas de austeridad en el derecho de las mujeres a la vivienda son múltiples, yendo desde los desalojos hasta las subidas de los precios de alquiler, las reducciones de la vivienda social, el crecimiento de los asentamientos informales y del subarriendo. La privatización y la desregulación del mercado de la vivienda en reacción a la crisis económica han afectado particularmente a las mujeres, lo que ha exacerbado

los problemas que encuentran para conseguir acceso a una vivienda adecuada (véase A/HRC/19/53). Además, los recortes del gasto pueden afectar también a programas específicos, como los que ofrecen vivienda social o los encaminados a prevenir y combatir la violencia contra la mujer ofreciendo refugios para escapar de la violencia doméstica. El cierre de esos refugios, que constituyen una forma de vivienda alternativa y transitoria, puede representar para las mujeres un mayor riesgo de violencia y contribuir a crear situaciones de falta de protección y de pobreza.

43. La política de tierras puede también afectar negativamente a las mujeres de manera similar. Ello resulta especialmente preocupante por diversas razones. La falta de seguridad de la tenencia de la tierra utilizada para garantizar la subsistencia tiene importantes consecuencias para el disfrute del derecho a la alimentación y la vivienda, especialmente en lo que respecta al acceso y la disponibilidad, al mismo tiempo que coloca a esas mujeres en situación de riesgo de desalojo y desposesión. Uno de los resultados de las reformas económicas y de la subida de los precios de los alimentos y los combustibles ha sido un aumento de las adquisiciones de grandes extensiones de tierra. Dado que las mujeres representan la mayoría de lo/as pequeño/as agricultore/as de todo el mundo, esas adquisiciones hacen que su situación sea aún más precaria, ya que les impide acceder a la tierra o hace menos seguros sus derechos sobre ella⁴⁶.

⁴³ Véase la presentación de Women Budget's Group al Experto Independiente. Disponible en <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/ImpactEconomicReformPoliciesWomen.aspx>.

⁴⁴ Comisión Europea, "Non-standard employment and access to social security benefits," research note 8/2015 (Bruselas, enero de 2016).

⁴⁵ Núria Pumar Beltrán, "Mainstreaming Gender in Spanish labour and pension reforms and in European social policies" en Beth Goldblatt y Lucie Lamarche, eds., *Women's Rights to Social Security and Social Protection*, (Portland, Oregón. Hart Publishing, 2014).

⁴⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general núm. 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales, párr. 62 c).



44. La privatización de las infraestructuras y los servicios de abastecimiento de agua y la falta de inversión en ellos tienen importantes consecuencias para las mujeres. Por ejemplo, podría implicar que las personas tengan que ir a los pozos públicos para recoger el agua. La privatización de los servicios de infraestructura básica puede limitar su ampliación, ya que puede considerarse que esas ampliaciones no son rentables. Teniendo en cuenta que en muchas comunidades pobres, donde el acarreo de agua es una tarea que “recae abrumadoramente en las mujeres y las niñas” (véase A/HRC/24/44), el impacto de la privatización y la inversión insuficiente tiene importantes consecuencias en el tiempo dedicado por la mujer a trabajos no remunerados. Además, el acarreo del agua obliga a muchas niñas a abandonar los estudios y puede repercutir en su salud (ya que el peso del agua que suele cargarse en la cabeza puede provocar dolores en la espalda y el cuello), y las expone al riesgo de violencia, a menudo presente en el trayecto de ida y vuelta, especialmente si el destino es un río o un ojo de agua.

45. La accesibilidad, asequibilidad y disponibilidad de alimentos son aspectos fundamentales del goce del derecho a la alimentación de las mujeres. La pérdida de ingresos de los hogares, provocada por la austeridad, puede repercutir negativamente en la calidad y la cantidad de alimentos adquiridos, como se ha observado en Europa Oriental y Asia Central⁴⁷. Los hogares pobres, particularmente los encabezados por mujeres, dedican una parte mayor del presupuesto a la alimentación. Ello puede desencadenar mecanismos de supervivencia negativos. La pérdida de ingresos de los hogares puede dar lugar a malnutrición infantil. Si la segregación por género en un contexto determinado es una fuerte preferencia del consumo para los hijos, es probable que las niñas se vean afectadas más negativamente que los niños en situaciones de escasez de alimentos. Las mujeres con niño/as y las personas de edad pueden reducir con frecuencia su ingesta de proteínas en favor de otro tipo de ingesta, lo que a su vez puede generar problemas de salud.

Efectos en el derecho de las mujeres al trabajo

46. Los recortes de los presupuestos de salud repercuten tanto en los hombres como en las mujeres. Sin embargo, es probable que los efectos negativos se repartan de forma desproporcionada, debido a que las mujeres utilizan más los servicios de atención de la salud debido en gran parte a necesidades propias de su género y a la desventaja inducida del sistema económico⁴⁸. Los recortes pueden no solo afectar a las mujeres como usuarias y trabajadoras sino que pueden también imponer cargas adicionales. Los recortes del gasto que influyen en el nivel de servicio prestado o el tiempo de hospitalización pueden tener grandes repercusiones para lo/ass cuidadore/as y el trabajo de cuidado en su conjunto. En ese contexto, el cuidado de los enfermo/as puede recaer a menudo sobre los familiares, que ciertamente serán mujeres.

47. Muchos países han introducido recortes en los servicios de salud para mujeres. En la República Democrática del Congo, la privatización de facto de los servicios de salud ha hecho que las mujeres embarazadas deban aportar pruebas de que pueden pagar la atención prenatal y materna a fin de recibirla y, si no disponen de medios de pago, pueden convertirse en rehenes después de dar a luz hasta que se efectúe el pago⁴⁹. Esto puede crear desincentivos para que las mujeres soliciten atención materna y neonatal adecuada y segura, con el consiguiente aumento del riesgo de mortalidad materna y neonatal y repercusiones negativas en la salud y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

⁴⁷ Lethbridge, “Impact of the global economic crisis”, pág. 5.

⁴⁸ Kate Donald y Nicholas Lusiani, “The gendered costs of austerity: assessing the IMF’s role in budget cuts which threaten women’s rights”, septiembre de 2017). Disponible en www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2017/09/The-IMF-Gender-Equality-and-Expenditure-Policy-CESR-and-BWP-Sept-2017.pdf.

⁴⁹ Véase la presentación del Comité para la Abolición de las Deudas Ilegítimas al Experto Independiente.



48. Una vez más, el efecto total de los recortes de los servicios de cuidado sobre los derechos humanos de la mujer es multidimensional. En Ucrania, por ejemplo, además de recortar 25.000 empleos en el sector de la salud, reducir el número de camas hospitalarias y, en algunos casos, obligar a cerrar hospitales⁵⁰, el Gobierno ha cancelado también los subsidios a los combustibles. Ello afectará de manera desproporcionada a los residentes de las zonas rurales (que representan una tercera parte de la población total de Ucrania), y en particular a las mujeres rurales, puesto que ya están en desventaja con respecto al trabajo, la salud y la seguridad física, en comparación con las mujeres de las zonas urbanas y con los hombres.

49. La austeridad puede afectar en particular a la salud reproductiva de las mujeres y ocasionar daños irreparables. Por ejemplo, con frecuencia las medidas de ajuste dan lugar a reducciones directas de los suministros de anticonceptivos en el sector público, que, como se ha podido comprobar, contribuyen directamente a aumentar los embarazos no deseados y a multiplicar las tasas de mortalidad materna. Ello puede desencadenar también un aumento de los abortos en condiciones de riesgo.

Efectos en la violencia contra las mujeres

50. La violencia que sufren las mujeres y las niñas en sus diversas formas contribuye a la perpetuación del estigma y los estereotipos al tiempo que refuerzan la explotación económica de forma cíclica, que podría traducirse en menos poder decisorio, educación y control de los recursos, lo cual limita sus oportunidades. Aumenta también su exposición a la explotación económica⁵¹ y otras formas de violencia de género. Las mujeres que sufren formas múltiples e interrelacionadas de discriminación corren mayores riesgos de violencia en las esferas pública y privada y tienen un acceso limitado a la justicia. Las medidas de austeridad y los correspondientes recortes del gasto pueden dar lugar al debilitamiento de la respuesta estatal⁵² frente a la violencia, con consecuencias importantes en el acceso de las víctimas a la justicia.

51. Además, la pobreza y el desempleo fuerzan a muchas mujeres, incluso a adolescentes y mujeres jóvenes, a entrar en la prostitución⁵³. Son también un terreno fértil para la trata de mujeres con fines de explotación sexual, matrimonio forzado o reclutamiento de las mujeres para el trabajo doméstico en otros países.

52. En el Brasil, por ejemplo, como consecuencia de la Enmienda Constitucional N° 95, que congeló el gasto público durante 20 años, no se han construido nuevos refugios para mujeres desde 2017, mientras que el Brasil tiene actualmente una de las mayores tasas de feminicidio del mundo⁵⁴ y ha experimentado recientemente un aumento de la violencia contra la mujer⁵⁵.

53. En Camboya, las estrategias de crecimiento impulsado por las exportaciones han expuesto a las mujeres a la explotación y la violencia en el lugar de trabajo y en sus proximidades. Reformas de liberalización similares han aumentado el porcentaje de mujeres que recurren al empleo informal en la India, y en consecuencia las mujeres más pobres han

⁵⁰ Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad y otros, “Obstacles to women’s meaningful participation in peace efforts in Ukraine: impact of austerity measures and stigmatization of organizations working for dialogue”, presentación conjunta al Examen Periódico Universal de Ucrania, marzo de 2017. Disponible en: https://wilpf.org/wp-content/uploads/2017/04/UKRAINE.UPR_JointSubmission-30-Mar-2017.pdf.

⁵¹ ActionAid, “Double Jeopardy: violence against women and economic inequality”, marzo de 2017.

⁵² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general n° 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general n° 19.

⁵³ Banco Mundial, “What does it mean to be a woman in Brazil? The answer will surprise you”, 8 de marzo de 2017. Disponible en www.worldbank.org/en/news/feature/2017/03/08/ser-mujer-brasil.

⁵⁴ Ibid., Recomendación general núm. 19 (1992) sobre la violencia contra la mujer.

⁵⁵ Véase la presentación de Proyecto Bretton Woods al Experto Independiente. Disponible en <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/ImpactEconomicReformPoliciesWomen.aspx>.



quedado económicamente marginadas y expuestas a la violencia⁵⁶. Además, algunas trabajadoras no puedan ejercer su derecho a la libertad de asociación y a la negociación colectiva, debido a la utilización inadecuada de los arreglos contractuales por parte de los empleadores, con importantes consecuencias en lo que respecta al derecho al trabajo y el uso indebido del término cuentapropista. El resultado ha sido la posibilidad de que aumente el riesgo de violencia y acoso en el lugar de trabajo⁵⁷, lo que resulta especialmente preocupante habida cuenta de las pruebas cada vez más numerosas de acoso sexual, violencia, pruebas de embarazo forzadas, aborto forzado y detención ilegal de mujeres jóvenes que trabajan para empresas vinculadas con las cadenas mundiales de suministro.

(In)justicia fiscal y discriminación contra las mujeres

54. Las medidas de austeridad pueden derivarse de la incapacidad de movilizar al máximo los recursos disponibles, debido a las reducciones de las tasas del impuesto sobre la renta y el impuesto de sociedades. Para compensar la pérdida de ingresos de esas procedencias, algunos Gobiernos han subido el impuesto sobre el valor agregado (IVA) recaudado de los bienes de consumo y los servicios. Dado que las mujeres son con frecuencia las encargadas de la compra de alimentos, ropa y enseres domésticos generales, las medidas tributarias regresivas, como el aumento del IVA y otros impuestos sobre las ventas, reducen todavía más los ingresos disponibles de las mujeres y su poder adquisitivo. Además, aunque algunos Estados han prestado atención particular a esa cuestión⁵⁸, algunos productos sanitarios esenciales para las mujeres tienen altas tasas de IVA en muchos países. El hecho de que 93 países en desarrollo estén considerando la posibilidad de elevar el IVA tiene consecuencias particularmente inquietantes en lo que respecta a los medios de vida de las mujeres, sobre todo de las que viven en la pobreza⁵⁹, ya que afectará más gravemente a las mujeres y reproducirá la desigualdad, sin sustituir al mismo tiempo los ingresos perdidos como consecuencia de la evasión y elusión de impuestos.

55. Los regímenes tributarios progresivos son muy importantes para la movilización del máximo de recursos disponibles a fin de abordar de manera eficaz la discriminación de las mujeres y ofrecer a las mujeres servicios públicos gratuitos de calidad y con perspectiva de género. Ello presupone una mayor insistencia en la tributación directa de los ingresos, las ganancias de capital, el patrimonio y las personas con un gran patrimonio y la adopción de medidas para que las empresas multinacionales paguen la parte que les corresponde, al mismo tiempo que se reducen la dependencia del IVA y los impuestos sobre las ventas de tasa fija y se frenan las corrientes financieras ilícitas⁶⁰, en particular la evasión y la elusión de impuestos. Otro aspecto importante son los ingresos fiscales resultantes del impuesto de sociedades. Por ejemplo, un estudio ha estimado que en Viet Nam, en el sector textil y del vestido, esos ingresos podrían ascender a 40 millones de dólares al año, es decir, aproximadamente el 0,1% de los ingresos fiscales del país (según datos de 2012)⁶¹.

56. También es necesario poner de relieve las consecuencias concretas de la injusticia fiscal para las mujeres y para su disfrute de los derechos humanos. En términos generales, las mujeres están insuficientemente representadas entre las personas de ingresos altos y entre los titulares de activos financieros.

⁵⁶ Véase la presentación de ActionAid al Experto Independiente. Disponible en <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/ImpactEconomicReformPoliciesWomen.aspx>.

⁵⁷ OIT, Reunión de expertos sobre la violencia contra mujeres y hombres en el mundo del trabajo (Ginebra, 2017).

⁵⁸ Véase la presentación de Mauricio al Experto Independiente. Disponible en <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/ImpactEconomicReformPoliciesWomen.aspx>.

⁵⁹ Isabel Ortiz y otros, *The decade of Adjustment: A review of Austerity Trends 2010-2020 in 187 Countries*, ESS Working Paper N° 53 (Ginebra, OIT, 2017), pág. 13.

⁶⁰ Attiya Waris, "Illicit Financial Flows: Why we should claim these resources for gender, economic and social justice", 2017.

⁶¹ Action Aid y Aid for Social Protection Program Foundation Viet Nam, "Stitching a better future: is Viet Nam's boom in garment manufacturing good for women?", noviembre de 2017, pág. 5.



IV. Normas pertinentes sobre los derechos humanos de las mujeres en la esfera económica

A. Normas internacionales pertinentes de derechos humanos relativas a las mujeres

57. La no discriminación y la igualdad entre el hombre y la mujer son las piedras angulares de todos los convenios internacionales fundamentales de derechos humanos, de los instrumentos regionales de derechos humanos y la mayoría de las constituciones nacionales. En la presente sección, el Experto Independiente describirá brevemente algunas normas clave pertinentes establecidas en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

58. Los artículos 2 y 3 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer consagran la obligación de los Estados de seguir, por “todos los medios apropiados y sin dilaciones una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer”. La Convención obliga a los Estados partes a adoptar todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para garantizar a las mujeres el ejercicio y el goce de todos los derechos humanos en condiciones de igualdad con los hombres. El artículo 4 reconoce que son también necesarias posibles medidas especiales de carácter temporal con el fin de eliminar la discriminación y lograr la igualdad formal y sustantiva. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha aclarado que esas medidas deberían tener como objetivo acelerar el logro de la igualdad de género y realizar “los cambios estructurales, sociales y culturales necesarios para corregir las formas y consecuencias pasadas y presentes de la discriminación contra la mujer, así como compensarlas”⁶².

59. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha abordado explícitamente las reformas de las políticas

económicas en varias ocasiones. Ha instado a los Estados a movilizar recursos suficientes a fin de garantizar la realización de los derechos humanos de la mujer y eliminar la discriminación⁶³. Ha subrayado que, incluso en tiempos de restricciones financieras y crisis económica, hay que procurar muy especialmente asegurar el respeto de los derechos humanos de las mujeres, mantener y ampliar la inversión social y la protección social y aplicar un criterio que tenga en cuenta los aspectos de género, otorgando prioridad a las mujeres en situaciones vulnerables (véase CEDAW/C/GRC/CO/7). Ha instado a los Estados a velar por que todas las respuestas a las crisis financieras incorporen una perspectiva de género y por que se asignen fondos suficientes para corregir o mitigar los graves efectos negativos de las medidas de austeridad en la vida de las mujeres, y su acceso a los servicios de salud, en particular (véase CEDAW/C/BRB/CO/5-8).

60. Los artículos 2.2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales están íntimamente relacionados entre sí y se refuerzan mutuamente con el fin de garantizar a las mujeres la igualdad y la no discriminación en relación con todos los derechos enunciados en el Pacto. Como se subraya en el Pacto, la igualdad entre el hombre y la mujer es una obligación transversal.

61. En ese contexto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General núm. 16, insistió en que los Estados deben tomar medidas para que, en la práctica, el hombre y la mujer disfruten de sus derechos económicos, sociales y culturales en pie de igualdad. Con ese fin, los Estados deben atender a los estereotipos sociales y culturales en materia de género, mejorar la igualdad en la asignación de recursos y promover la participación en las

⁶² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general núm. 25 (2004) referente a medidas especiales de carácter temporal.

⁶³ Véase, por ejemplo, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general núm. 24 (1999) sobre la mujer y la salud, párr. 30.



obligaciones de la familia, la comunidad y la vida pública. La igualdad entre hombres y mujeres y la eliminación de la discriminación basada en el sexo deben abordarse tanto en la forma como en el fondo. Además de adoptar medidas positivas para eliminar los prejuicios o las prácticas que perpetúan la desigualdad, los Estados deben abstenerse de adoptar prácticas y medidas de discriminación directa o indirecta.

62. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece dos tipos de obligaciones para los Estados: a) obligaciones con efecto inmediato, en particular la eliminación de la discriminación; y b) la obligación de garantizar la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, utilizando hasta el máximo de los recursos de que dispongan⁶⁴. Es decir, la eliminación de la discriminación basada en el sexo no es solo una obligación de carácter inmediato, sino también un compromiso irrevocable de todos los Estados partes en el Pacto. Como sostuvo el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga”⁶⁵.

63. Varios convenios de la Organización Internacional del Trabajo promueven la igualdad de género en el trabajo, entre ellos el Convenio núm. 100 (sobre igualdad de remuneración); núm. 111 (sobre la discriminación en el empleo y la ocupación); núm. 156 (sobre los/las trabajadore/as con responsabilidades familiares); núm. 183 (sobre la protección de la maternidad); y núm. 189 (sobre los derechos de los/las trabajadore/as domésticos)⁶⁶.

64. En relación con la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales, los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, en particular los principios 12 y 18.1, ofrecen también orientaciones relacionadas con la igualdad de género⁶⁷.

B. Límites generales de la austeridad y retrocesos inaceptables

65. En todo momento, los Estados tienen la facultad de seleccionar y adoptar políticas acordes con sus propias necesidades y opiniones. Sin embargo, al deliberar sobre las medidas de ajuste y de austeridad, deben cumplirse determinadas obligaciones sustantivas y de procedimiento en materia de derechos humanos⁶⁸. Lo mismo cabe decir de las instituciones financieras que formulan recomendaciones de políticas a los Estados prestatarios⁶⁹.

66. Una obligación fundamental de los Estados en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es la de adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles a fin de garantizar la realización progresiva de los derechos. Tales medidas deben ser deliberadas, concretas y orientadas a la realización de los derechos. Incluso en tiempos de crisis económica, los Estados deben demostrar que se ha hecho todo lo posible para cumplir esa obligación, en particular mediante la creación de un margen fiscal adicional, por ejemplo recaudando impuestos para apoyar las transferencias

⁶⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 3 (1990) relativa a las obligaciones de los Estados partes.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Véase www.ilo.org/gender/Aboutus/ILOandGenderEquality/lang-en/index.htm.

⁶⁷ Véase A/HRC/17/31; aprobado por la resolución 17/4 del Consejo de Derechos Humanos de 6 de julio de 2011.

⁶⁸ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 19 (2007) sobre el derecho a la seguridad social y carta de fecha 16 de mayo de 2012 del Presidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a los Estados partes.

⁶⁹ *Interpretación del Acuerdo de 25 de marzo de 1951 entre la OMS y Egipto, Opinión consultiva, Informes de la Corte Internacional de Justicia, 1980*, pág. 73, párr. 37. E/C.12/2016/1, párrs. 7 a 9; y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 2 (1990) sobre medidas internacionales de asistencia técnica, párr. 9.



sociales con el fin de mitigar las desigualdades que pueden aumentar en tiempos de crisis⁷⁰.

67. La norma clave para la evaluación de las reformas económicas es la prohibición de un retroceso en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Como señaló el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la adopción de medidas que puedan reducir el disfrute de esos derechos solo es permisible si los Estados pueden demostrar que esas medidas regresivas son⁷¹:

- a) Temporales: se mantienen solo el tiempo necesario;
- b) Legítimas: el objetivo último es proteger la totalidad de los derechos humanos;
- c) Razonables: los medios elegidos son los más idóneos y capaces de lograr el objetivo legítimo;
- d) Necesarias: los medios se consideran justificables tras un examen exhaustivo de todas las demás alternativas menos restrictivas;
- e) Proporcionadas: la adopción de cualquier otra política o la inacción sería más perjudicial para el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales;
- f) No discriminatorias y con capacidad para mitigar las desigualdades que pueden surgir en tiempos de crisis; y garantizan que los derechos de las personas y grupos desfavorecidos y marginados no se vean afectados de forma desproporcionada;
- g) Protectoras del contenido básico mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales; y basadas en la transparencia y la participación genuina de los grupos afectados en el examen de las medidas y alternativas propuestas;
- h) Sujetas a un examen a fondo y a procedimientos de rendición de cuentas.

V. Las instituciones financieras internacionales y su enfoque sobre las consecuencias relativas al género

68. Las instituciones financieras internacionales tienen el mandato de promover el crecimiento económico y la estabilidad financiera, y a menudo se considera que se encuentran en la cúspide del orden económico mundial⁷². Con sus programas de préstamos, vigilancia y asistencia técnica, las instituciones financieras internacionales prescriben políticas macroeconómicas con consecuencias obvias para la igualdad de género y los derechos humanos.

69. A ese respecto, el FMI reconoce que su insistencia en la necesidad de lograr el crecimiento económico inclusivo y sostenible orienta su labor en apoyo de políticas que proporcionan una base para el ejercicio y el goce de los derechos humanos⁷³. Mediante su labor de vigilancia, el FMI está en buena situación para promover políticas que influyan positivamente en las cuestiones de género, y de hecho ha mencionado la importancia de luchar contra la desigualdad de género en las políticas económicas nacionales e internacionales, y recientemente ha hecho un balance de la

⁷⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 24 (2017) sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales, párr. 23.

⁷¹ Véase E/C.12/2016/1, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 19 (2007), párr. 42; A/HRC/37/54.

⁷² Proyecto Bretton Woods, The IMF and Gender Equality: A Compendium of Feminist Macroeconomic Critiques (Londres, 2017). Disponible en www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2017/10/The-IMF-and-Gender-Equality-A-Compendium-of-Feminist-Macroeconomic-Critiques.pdf.

⁷³ Observaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) al presente informe, 13 de julio de 2018.



presupuestación y prácticas con perspectiva de género en varios países⁷⁴. De hecho, el FMI ha promovido la presupuestación con perspectiva de género como medio eficaz de utilizar las políticas fiscales para combatir las desigualdades entre los géneros. Parte de esta labor ha servido de base para el asesoramiento normativo y la asistencia técnica en países como Argentina, Austria, Bahrein y la República Islámica del Irán⁷⁵. El FMI ha examinado también la remoción de las políticas tributarias que tienen efectos discriminatorios sobre la mujer⁷⁶.

70. La igualdad de género puede justificarse por motivos intrínsecos, como objetivo en sí mismo, en relación con los argumentos basados en los derechos humanos que se examinan en el presente informe. Sin embargo, la igualdad de género puede justificarse también por razones instrumentales, es decir, como medio para lograr los objetivos de crecimiento económico y desarrollo. La reciente insistencia del FMI, junto con el enfoque adoptado por varios Estados, parece ser en su mayor parte de carácter instrumental. Ese enfoque puede plantear graves conflictos con la importancia intrínseca de la igualdad de género en cuanto componente clave de las normas de derechos humanos, en particular a la luz de las políticas económicas propuestas y promovidas por las instituciones financieras internacionales en los últimos años.

71. Algunos estudios revelan que el logro de algunos derechos humanos es bueno para el crecimiento y para la distribución de sus beneficios⁷⁷. Sin embargo, no hay pruebas concluyentes que demuestren que la igualdad de género sea siempre buena para el crecimiento. De hecho, algunas pruebas demuestran que la desigualdad de género puede conducir a algunas formas de crecimiento económico,⁷⁸ lo que revela la contradicción –muchas veces irresoluble– entre promover la igualdad de género por motivos instrumentales o por motivos intrínsecos.

72. Si los Gobiernos realmente aseguran que los beneficios del crecimiento se distribuyan equitativamente, las justificaciones instrumentales podrían, en ciertos casos, complementar los argumentos intrínsecos basados en los derechos humanos. Esa

distribución podría lograrse con una serie de medidas, como la oferta de incentivos financieros, los servicios sociales, la tecnología y la infraestructura, la recaudación de ingresos suficientes y la creación de oportunidades económicas para todo/as.

73. La eficacia del enfoque de las instituciones financieras internacionales en materia de desigualdad de género plantea importantes interrogantes en lo que respecta a la reducción de la cobertura de las prestaciones de protección social, el margen fiscal para los servicios sociales y las inversiones en infraestructura sostenibles y con perspectiva de género. El silencio sobre los obstáculos estructurales al disfrute por las mujeres de los derechos económicos y sociales y sobre los efectos de los flujos financieros ilícitos, los regímenes de impuestos regresivos y las medidas de austeridad en los derechos humanos de

⁷⁴ Lisa Kolovich, *Fiscal Policies and Gender Equality* (Washington, FMI, 2018).

⁷⁵ FMI, “How to operationalize gender issues in country work”, documento de política (Washington, FMI, 2018), pág. 7. Disponible en <http://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/06/13/pp060118howto-note-on-gender>.

⁷⁶ Véase, por ejemplo, FMI, “Morocco: 2016 article IV consultation”, IMF Country Report No. 17/36, febrero de 2017.

⁷⁷ Véase, por ejemplo, Sigrid Alexandra Koob, Stinne Skriver Jørgensen y Hans-Otto Sano, *Human Rights and Economic Growth: An Econometric Analysis of Freedom and Participant Rights* (Copenhague, Instituto de Derechos Humanos de Dinamarca, 2017).

⁷⁸ Para captar todo el alcance de la contribución de la igualdad de género al crecimiento, deben incluirse agregados de recursos humanos de la economía reproductiva; Aniruddha Mitra, James T. Bang y Arnab Biswas, “Gender equality and economic growth: is it equality of opportunity or equality of outcomes?”, *Feminist Economics*, vol. 21, núm. 1 (2015); Katrin Elborgh Woytek y otros, “Women, work, and the economy: macroeconomic gains from gender equity”, Staff Discussion Note 13/10 (Washington, FMI, 2013). CEPAL, Revista núm. 122, Alison Vásquez Rodríguez, Crecimiento económico y desigualdad de género: análisis de panel para cinco países de América Latina, agosto de 2017, disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42033/1/RVE122_Vasquez.pdf.



las mujeres obliga también a plantearse importantes consideraciones en ese sentido.

74. La labor del FMI se orienta, en gran medida, a determinar de qué manera la reducción de las brechas de género en la participación en la fuerza de trabajo puede tener como efecto el crecimiento positivo. Si bien podría darse el caso de que una política concreta que aliente a las mujeres a incorporarse a la fuerza de trabajo remunerada favorezca el crecimiento, si el ingreso no se hace en condiciones de igualdad con los hombres, dicha política podría de hecho reforzar las desigualdades de género.

75. Parece que el FMI olvida tanto el potencial de la desigualdad entre los géneros en determinadas condiciones para estimular el crecimiento como las condiciones macroeconómicas e institucionales propicias que fomentan la igualdad de género⁷⁹. Como mínimo, el FMI debería emprender una investigación sobre las políticas que utilizan deliberadamente la mano de obra barata de la mujer para impulsar la economía y obtener una ventaja competitiva, que en definitiva crean las mismas estructuras que mantienen y exacerban la discriminación y la desigualdad, en lugar de mitigarlas.

76. Si bien la estrategia de igualdad de género del Grupo Banco Mundial para 2016-2023 presta atención a los obstáculos a la participación económica de las mujeres, algunos sostienen, sin embargo, que sería necesaria una comprensión más amplia del empoderamiento económico de la mujer en las esferas relacionadas con el trabajo con el fin de lograr la igualdad sustantiva⁸⁰. Por ejemplo, Camboya ha registrado un crecimiento impresionante en los últimos años, y su industria de la confección, cuya mano de obra está integrada casi totalmente por trabajadoras, ha contribuido enormemente a ello, ya que representa nada menos que el 80% de los ingresos totales de exportación del país. Sin embargo, al mismo tiempo, la desigualdad salarial por razón de género se duplicó con creces entre 2004 y 2009⁸¹.

77. Los programas de ajuste estructural del FMI y

del Grupo Banco Mundial han suscitado críticas en el pasado por imponer duras medidas de austeridad que han repercutido de manera significativa y desproporcionada en los pobres y exacerbado las desigualdades, incluida la desigualdad de género. Todavía en 2018, el FMI ha prescrito políticas que socavan la igualdad de género y la realización de los derechos humanos de la mujer. Entre esas prescripciones se encuentran las siguientes: reducción de los subsidios de los alimentos, privatización de los servicios públicos, reducción de las redes de seguridad social y los salarios públicos, junto con desregulación laboral, disminuciones de las pensiones, recortes de los servicios públicos y regímenes fiscales regresivos, mediante la introducción o aumento del IVA, junto con una reducción de las tasas del impuesto sobre sociedades⁸².

VI. Conclusiones

78. El sistema económico actual está sustentado –en su mayor parte – por la desigualdad de género y la discriminación contra las mujeres en el mercado de trabajo. Entre las diversas formas de desigualdad, el trabajo de cuidado no remunerado de las mujeres es un elemento fundamental y, sin embargo, muchas veces obviado en la formulación de políticas y en las reformas económicas. Un enfoque de derechos humanos aplicado a las cuestiones económicas debería esforzarse por tener en cuenta las relaciones de poder asimétricas que sustentan la desigualdad de género.

⁷⁹ Günseli Berik, “Beyond the rhetoric of gender equality at the World Bank and the IMF”, *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 38 núm. 4 (2017).

⁸⁰ Véase Proyecto Bretton Woods, “El Banco Mundial publica su nueva estrategia de género” (9 de febrero de 2016). Disponible en: <http://www.brettonwoodsproject.org/es/2016/04/el-banco-mundial-publica-su-nueva-estrategia-de-genero/>.

⁸¹ ActionAid, “Close the gap! The cost of inequality in women’s work”, (Londres, 2015). Disponible en: www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/womens_rights_on-line_version_2.1.pdf

⁸² Proyecto Bretton Woods, *The IMF and Gender Equality*.



79. La teoría económica dominante no tiene en cuenta el valor del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado ni su contribución a la economía. Las mujeres realizan la mayor parte de esa labor, que sostiene el crecimiento y la producción de valor económico. Además, el trabajo no remunerado absorbe injustamente las conmociones económicas y compensa con frecuencia las medidas de austeridad. La carga desproporcionada del trabajo no remunerado impuesto a las mujeres y las niñas constituye un importante obstáculo para que tengan acceso al derecho al trabajo.

80. La austeridad castiga con especial dureza a las mujeres. La mayoría de ellas ya están haciendo frente a una serie de desigualdades estructurales, como las diferencias salariales, la segregación ocupacional, la informalidad, los empleos precarios, el desempleo, la falta de acceso a la tierra, el crédito y otros recursos productivos y de control de los mismos y la pesada carga del trabajo no remunerado. Además, muchas de las mujeres también se enfrentan a normas discriminatorias, estereotipos de género y diversas formas de violencia. Las mujeres suelen estar también insuficientemente representadas en la política y la adopción de decisiones, y pueden tener menos oportunidades de participar en las decisiones que determinan directa o indirectamente sus condiciones de vida y las de sus familias y comunidades. En algunos casos, debido a sus desventajas económicas o necesidades concretas, muchas mujeres suelen recurrir al sector público en busca de empleo, servicios de salud y educación, ofrecidos por el sector público. A menudo, las mujeres dependen también de las transferencias sociales y los subsidios de vivienda y servicios públicos, junto con las prestaciones de discapacidad y por hijo/as a cargo o, en el caso de las mujeres que viven en la pobreza, las transferencias en efectivo o en especie.

81. Por ello, las medidas de consolidación fiscal y las reformas económicas impulsadas por la austeridad, como las que alientan la flexibilización del mercado laboral, las reducciones de la cobertura de las prestaciones y los servicios de protección social, los recortes del empleo público y la privatización de los servicios, suelen afectar negativamente a las mujeres

más que a los hombres (el denominado triple peligro). En vez de crear esas situaciones, que en muchos casos pueden constituir una forma de discriminación, las políticas estatales deberían centrarse en su prevención.

82. Las políticas de austeridad y consolidación fiscal golpean con especial dureza a los grupos más vulnerables de la población, entre los cuales las mujeres están sobrerrepresentadas y son las más expuestas, lo que provoca formas interrelacionadas de discriminación. Entre las mujeres más vulnerables se encuentran las madres solteras, las mujeres jóvenes, las mujeres con discapacidad, las mujeres mayores, las migrantes y refugiadas, las mujeres lesbianas, bisexuales, transgénero e intergénero, las mujeres que pertenecen a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, las mujeres de las zonas rurales y las mujeres que viven en situación de pobreza o extrema pobreza. Una serie o combinación de medidas de austeridad y consolidación fiscal tiene a menudo efectos adversos acumulativos para las mujeres.

83. En opinión del Experto Independiente, la formulación de políticas con perspectiva de género debe ser un requisito esencial para realizar una evaluación del impacto de las políticas de reforma económica en los derechos humanos. Con ese fin, los Estados y otras partes interesadas deben garantizar la participación de las mujeres en el proceso, sobre todo las que se verán probablemente afectadas y los grupos de mujeres más vulnerables a los efectos negativos de las reformas. Dado que las mujeres no son un grupo monolítico y presentan diferencias significativas en cuanto a la identidad, la condición jurídica, el acceso a los recursos y la capacidad de iniciativa, sería importante una recopilación sistemática de datos para determinar y anticipar los efectos de esas medidas en las mujeres que podrían verse afectadas.

84. Las evaluaciones del impacto en los derechos humanos, con un claro enfoque de género, pueden garantizar mejor la realización de los derechos humanos de las mujeres derribando las barreras socioeconómicas estructurales. Es importante señalar



que las políticas que pueden mejorar los indicadores sociales generales quizá no lo consigan al mismo tiempo para las mujeres. En América Latina, por ejemplo, si bien la desigualdad general de los ingresos parece haber disminuido, las tasas de pobreza femenina han aumentado y, más concretamente, las mujeres jóvenes en edad reproductiva tienen más probabilidades de vivir en la pobreza que los hombres, ya que no pueden acceder al mercado laboral debido a la falta de servicios de atención pública⁸³. Todo ello demuestra que las evaluaciones de los efectos de las políticas económicas deben tener capacidad de transformación en el ámbito del género en vez de ser solo palabras vacías en favor de los derechos humanos.

85. El Experto Independiente concluye que la prohibición de las medidas regresivas inaceptables que discriminan desproporcionadamente a la mujer debería integrarse en el debate sobre la reforma de la política económica. En otras palabras, el diseño, el seguimiento y la aplicación de las reformas de la política económica deben inspirarse en los principios de no discriminación, la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales y la utilización al máximo de los recursos disponibles. Las políticas económicas discriminatorias no pueden justificarse argumentando la necesidad de alcanzar metas macroeconómicas a corto plazo sin tener en cuenta los derechos humanos y las consecuencias relativas al género. Esas políticas deberían tratar de evitar la mitigación de los efectos sociales extremos para ciertos grupos únicamente. Las políticas económicas que dan lugar a medidas regresivas inadmisibles contra las mujeres o algunos grupos de mujeres son ilegales desde la perspectiva de los derechos humanos.

86. Además, el Experto Independiente subraya que los efectos positivos de la inversión en la economía de cuidado son potencialmente exponenciales. Esas inversiones no solo repercuten positivamente en los ingresos y tiempo de las mujeres, sino que también pueden servir para abordar los factores más determinantes de la desigualdad de género al facilitar un cambio de las normas con perspectiva de género. Los Gobiernos pueden desempeñar una función a

ese respecto financiando servicios de atención a los/las niños/niñas de alta calidad, el pago fiable de la manutención de los/las hijos/hijas, la licencia parental remunerada para hombres y de maternidad para mujeres y la entrega a las madres que trabajan de los recursos necesarios para competir en pie de igualdad con los hombres en algunos sectores tradicionalmente masculinos. Los empleadores privados, por su parte, pueden también implementar medidas para facilitar la conciliación trabajo-familia para varones y mujeres.

87. Al preparar el presente informe, el Experto Independiente ha podido comprobar que, en los momentos económicos de crisis económica, la inversión pública en el cuidado de lo/as hijo/as y de los mayores genera ciclos virtuosos cuando la inversión no solo aborda el déficit de atención mediante la prestación de servicios de cuidado fundamentales, sino que además desencadena un efecto multiplicador en la generación de puestos de trabajo (generalmente para las mujeres), que ponen más dinero en manos de los hogares (por lo general, de bajos ingresos), lo que a su vez reduce el gasto social mediante la contracción de las prestaciones de desempleo y aumenta los ingresos del impuesto sobre la renta y de consumo gracias a la contratación de nuevos empleados.

88. Las instituciones financieras internacionales (y muchos Estados) han adoptado un programa de género por motivos instrumentales, que se centra casi exclusivamente en el crecimiento. Aunque las políticas que generan desigualdad de género en la remuneración pueden de hecho impulsar el crecimiento, la cuestión de la igualdad de género no puede reducirse a la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo y no debería plantearse como una cuestión emergente independiente. El programa de las instituciones financieras internacionales debería reestructurarse y limitarse teniendo en cuenta los derechos humanos. Las instituciones financieras

⁸³ ONU-Mujeres, *Turning promises into action: Gender equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development* (Nueva York, 2018).



internacionales deberían abordar urgentemente los efectos de las políticas macroeconómicas prescritas, los préstamos y la asistencia técnica, en las oportunidades de la mujer para ejercer su derecho al trabajo, a la protección social y al acceso a servicios públicos. La desproporcionada carga de trabajo de cuidado no remunerado que recae sobre las mujeres, las limitaciones de su capacidad para tomar decisiones sobre sus actividades económicas y los efectos negativos de los regímenes fiscales regresivos en materia de género deberían abordarse también con carácter urgente.

89. Las políticas macroeconómicas seguirán haciendo caso omiso de las desigualdades estructurales de género mientras se margine e ignore la voz colectiva de lo/as defensore/as de los derechos de las mujeres y las economistas feministas en la adopción de decisiones económicas. Un ejemplo positivo fue la decisión de Islandia de afrontar su quiebra financiera y colapso bancario de 2008-2009 teniendo en cuenta los derechos humanos y la perspectiva de género (véanse A/HRC/28/59/Add.1 y A/HRC/26/39). La rápida recuperación del país demuestra que una política discriminatoria contra la mujer no es la única respuesta posible para hacer frente a las crisis económicas.

VII. Recomendaciones

90. En relación con sus conclusiones, el Experto Independiente recomienda que los Estados:

1. Creen un entorno macroeconómico propicio para la igualdad de género, en particular:

- a) Realizando evaluaciones independientes, participativas, informadas, transparentes y con perspectiva de género sobre el impacto de las políticas de reforma económica en los derechos humanos. Al hacerlo, los Estados deberían considerar la posibilidad de adoptar políticas alternativas que eviten, o como mínimo reduzcan y corrijan, los posibles efectos adversos sobre la igualdad de género y los derechos humanos de la mujer al diseñar y aplicar las políticas de reforma económica;
- b) Identificando y abordando de manera eficaz medidas que puedan entrañar efectos regresivos para los derechos humanos de la mujer, previendo, por ejemplo, los resultados negativos con respecto a la distribución del trabajo de cuidado no remunerado;
- c) Identificando y evitando las políticas de reforma económica que pudieran tener consecuencias de gran alcance para el disfrute de varios derechos humanos por parte de las mujeres y pudieran conducir a la discriminación directa, indirecta o acumulativa. Es fundamental reconocer la mayor vulnerabilidad de determinados subgrupos de mujeres y adaptar las respuestas en consecuencia;
- d) Evaluando el gasto público, la tributación, la deuda y la política monetaria teniendo en cuenta sus efectos en la igualdad de género y los derechos humanos de la mujer y haciendo frente a los efectos que puedan ser perjudiciales;
- e) Abordando los sesgos de género en los sistemas fiscales y aumentando eficaz y progresivamente los impuestos de quienes



tienen mayores ingresos. Ello significa, entre otras cosas, garantizar que las empresas paguen la parte que les corresponde de los impuestos, por ejemplo, reduciendo los incentivos fiscales y aumentando la proporción de los ingresos fiscales procedentes de los impuestos directos de la renta y el patrimonio, en lugar de depender de los impuestos indirectos, como el IVA;

- f) Utilizando en todos los niveles del Gobierno un régimen presupuestario con capacidad de respuesta y perspectiva de género y participación de las organizaciones de la sociedad civil para conseguir que se asignen recursos suficientes para aplicar leyes, políticas y programas que promuevan la igualdad de género;
- g) Adoptando políticas macroeconómicas anticíclicas para reducir el riesgo y las consecuencias de las conmociones económicas, que afectan a las mujeres de manera desproporcionada. Los Estados deberían utilizar la política fiscal para maximizar sus recursos disponibles para la realización progresiva de los derechos humanos de la mujer en consonancia con el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- h) Realizando evaluaciones *ex ante* y *ex post* del impacto en los derechos humanos con una sólida dimensión de género al negociar los acuerdos de comercio e inversión;
- i) Estableciendo mecanismos para lograr el intercambio de información entre las comunidades afectadas y lo/as encargado/as de formular políticas, a fin de asegurar que la aplicación de la política económica se supervise y se ajuste en función de sus repercusiones en los derechos humanos y el género;
- j) Impartiendo capacitación con perspectiva de género sobre los derechos humanos en

relación con las políticas económicas para todo/as lo/as funcionario/as gubernamentales, ministro/as, parlamentario/as y funcionario/as judiciales, especialmente para quienes se encargan de adoptar y aplicar políticas económicas.

- 2. Reconozcan, redistribuyan y reduzcan el trabajo de cuidado y el trabajo doméstico no remunerado, en particular:
 - a) Reconociendo el trabajo de cuidado y doméstico no remunerado como una labor central y teniendo en cuenta el valor económico efectivo y la contribución de ese trabajo a la economía y los incluyan en las cuentas nacionales;
 - b) Financiando encuestas sobre el empleo del tiempo desglosadas por género que supervisan periódicamente el tiempo dedicado a ese trabajo;
 - c) Redistribuyendo el trabajo de cuidado no remunerado de los hogares al sector público invirtiendo más fondos públicos en la economía de cuidado (es decir, en el cuidado de las personas con discapacidad, lo/as niño/as y las personas de edad, así como en la atención de la salud).
 - d) Velando por que los servicios de atención de calidad sean accesibles y asequibles para todos, teniendo en cuenta todas las posibles estructuras familiares sin ningún tipo de discriminación;
 - e) Apoyando la redistribución equitativa del trabajo de cuidado y doméstico no remunerado entre hombres y mujeres con medidas como la licencia materna y parental remunerada;
 - f) Reduciendo el tiempo necesario para que las personas realicen un trabajo de cuidado y doméstico de calidad mediante la inversión en equipo e infraestructura que ahorren



mano de obra, con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos al agua, el saneamiento, el trabajo, la vivienda, la salud y la educación, e invirtiendo en servicios esenciales, como la electricidad y el transporte público;

- g) Protegiendo los derechos de las trabajadoras de cuidado no remunerados promoviendo la inclusión de las personas con responsabilidades de cuidado no remuneradas en la actividad política y en la adopción de decisiones económicas, introduciendo normas laborales que permitan a quienes realizan un trabajo de cuidado no remunerado participar también en el trabajo remunerado, y velando por que el trabajo de cuidado no remunerado no reduzca el acceso a la protección social.

3. Den prioridad a las políticas que promuevan el derecho al trabajo, en particular:

- a) Impulsando y protegiendo las normas laborales que fomentan el derecho a condiciones laborales equitativas y satisfactorias, en particular el trabajo decente, la negociación colectiva y la libertad de asociación, garantizando así que las mujeres disfruten de un trabajo decente en igualdad de condiciones con los hombres. Los Estados deberían ratificar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su Protocolo Facultativo y los convenios de la OIT núm. 100 (sobre la igualdad de remuneración) y núm. 189 (sobre los derechos de los trabajadore/as domésticos);
- b) Apoyando la propuesta de convenio de la OIT sobre la violencia de género y el acoso en el mundo del trabajo;
- c) Estableciendo y aplicando salarios mínimos de niveles adecuados como medio para lograr

una mayor igualdad de género en la remuneración y una vida digna para lo/as trabajadore/as y sus familias. Los Estados deberían garantizar los derechos relacionados con la negociación colectiva sobre salarios y revertir las reformas que han reducido la cobertura de los convenios colectivos;

- d) Velando por que las normas laborales y la protección social y jurídica se amplíen para incluir a lo/as trabajadore/as de la economía informal y en toda la cadena de suministro. Lo/as trabajadore/as migrantes deberían estar protegidos en los países de origen, de destino y de tránsito;
- e) Creando más trabajo decente para las mujeres, en particular mediante la inversión en empleos del sector público, donde las mujeres están representadas de manera desproporcionada, y financiando planes de creación de empleo con objetivos específicos.

4. Hagan frente a los efectos adversos de las reformas económicas para las mujeres a través de una sólida red de seguridad social, en particular:

Garantizando el acceso a la protección social para todos a lo largo de toda la vida, sin tener en cuenta el empleo, la migración o cualquier otra condición, y velando por que las mujeres no se vean excluidas de ese acceso. Habida cuenta del número de mujeres en el sector informal y la gran cantidad de tiempo que las mujeres dedican al trabajo de cuidado no remunerado, es imprescindible introducir la protección social universal no contributiva.

5. Mantengan consultas con participación informada de las organizaciones de derechos de las mujeres, lo/as interlocutore/as sociales y la sociedad civil, en particular:

Velando por la participación y representación equitativa, plena y significativa de las mujeres en todos los niveles de la formulación, el seguimiento y la aplicación de las políticas,



con inclusión de experto/as feministas, organizaciones de derechos de las mujeres y mujeres de grupos marginados, en particular, por ejemplo, celebrando consultas abiertas sobre los presupuestos, los acuerdos comerciales y otras decisiones importantes de política económica junto con organizaciones de derechos humanos de las mujeres y otro/as interesado/as pertinentes.

91. El Experto Independiente recomienda que las instituciones financieras internacionales contribuyan eficazmente a la igualdad de género, en particular:

- a) Velando por que los programas de préstamos se aprueben únicamente después de que se hayan llevado a cabo evaluaciones del impacto en los derechos humanos con una clara dimensión de género y se hayan corregido las posibles deficiencias;
- b) Eliminando el riesgo de efectos negativos en los derechos humanos de la mujer resultantes de las condicionalidades, vigilando el efecto de las reformas posteriores y proponiendo una combinación de políticas alternativas si se observan efectos adversos en materia de género resultantes de las condicionalidades propuestas;
- c) Reconociendo que la eliminación de la discriminación de género requiere una inversión pública considerable y sostenida, en particular en infraestructura social y física, y que, por lo tanto, la promoción del desmantelamiento fiscal por el Estado puede ser contraproducente para la realización de los derechos humanos de la mujer;
- d) Ofreciendo asesoramiento sobre políticas centrado en la recaudación de ingresos internos suficientes en forma equitativa para ayudar a los países a hacer un mejor uso de los impuestos sobre la renta, el capital, los bienes inmuebles y el patrimonio;

- e) Haciendo uso de una tributación progresiva y logrando la utilización de medidas y mecanismos que puedan redundar en una redistribución más eficaz de los recursos entre las mujeres y los hombres.

92. En consonancia con el presente informe y sus conclusiones, y de conformidad con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, el Experto Independiente recomienda que las empresas:

- a) Creen condiciones que permitan a las mujeres participar en el empleo, de conformidad con las normas y principios de derechos humanos, incluidos los de igualdad y no discriminación;
- b) Velen por que sus prácticas y actividades no contradigan o debiliten la función del Estado en la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres;
- c) Cumplan con las normas de derechos humanos, en particular la igualdad y la no discriminación en relación con las mujeres al emprender medidas de reestructuración empresarial en respuesta a las crisis económicas;
- d) Además, las asociaciones empresariales deberían adoptar medidas proactivas para alentar y fomentar la capacidad de sus miembros para respetar los derechos humanos y la igualdad de género.
- e) Promuevan y provean mecanismos de conciliación trabajo con responsabilidades familiares para trabajadoras y trabajadores.



Autores

Juan Pablo Bohoslavsky. Experto independiente sobre Deuda y Derechos Humanos de la ONU.

Laura Pautassi. (Prologuista) Investigadora independiente CONICET y de la Universidad de Buenos Aires. Directora Programa Género y Derecho, Facultad de Derecho (UBA).

Responsable

Fundación Friedrich Ebert
Marcelo T. de Alvear 883 | Piso 4° C1058AAK
Buenos Aires - Argentina

Equipo editorial
Christian Sassone | Ildefonso Pereyra
christian.sassone@fes.org.ar

Tel. Fax: +54 11 4312-4296

www.fes.org.ar

ISBN: 978-987-4439-08-6

Friedrich Ebert Stiftung

La Fundación Friedrich Ebert es una institución alemana sin fines de lucro creada en 1925. Debe su nombre a Friedrich Ebert, el primer presidente elegido democráticamente, y está comprometida con el ideario de la democracia social. Realiza actividades en Alemania y en el exterior a través de programas de formación política y cooperación internacional. La FES tiene 18 oficinas en América Latina y organiza actividades en Cuba, Haití y Paraguay, que cuentan con la asistencia de las representaciones en los países vecinos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN 978-987-4439-08-6

