

El FMI y la igualdad de género: Poner en práctica el cambio

FEBRERO DE 2019

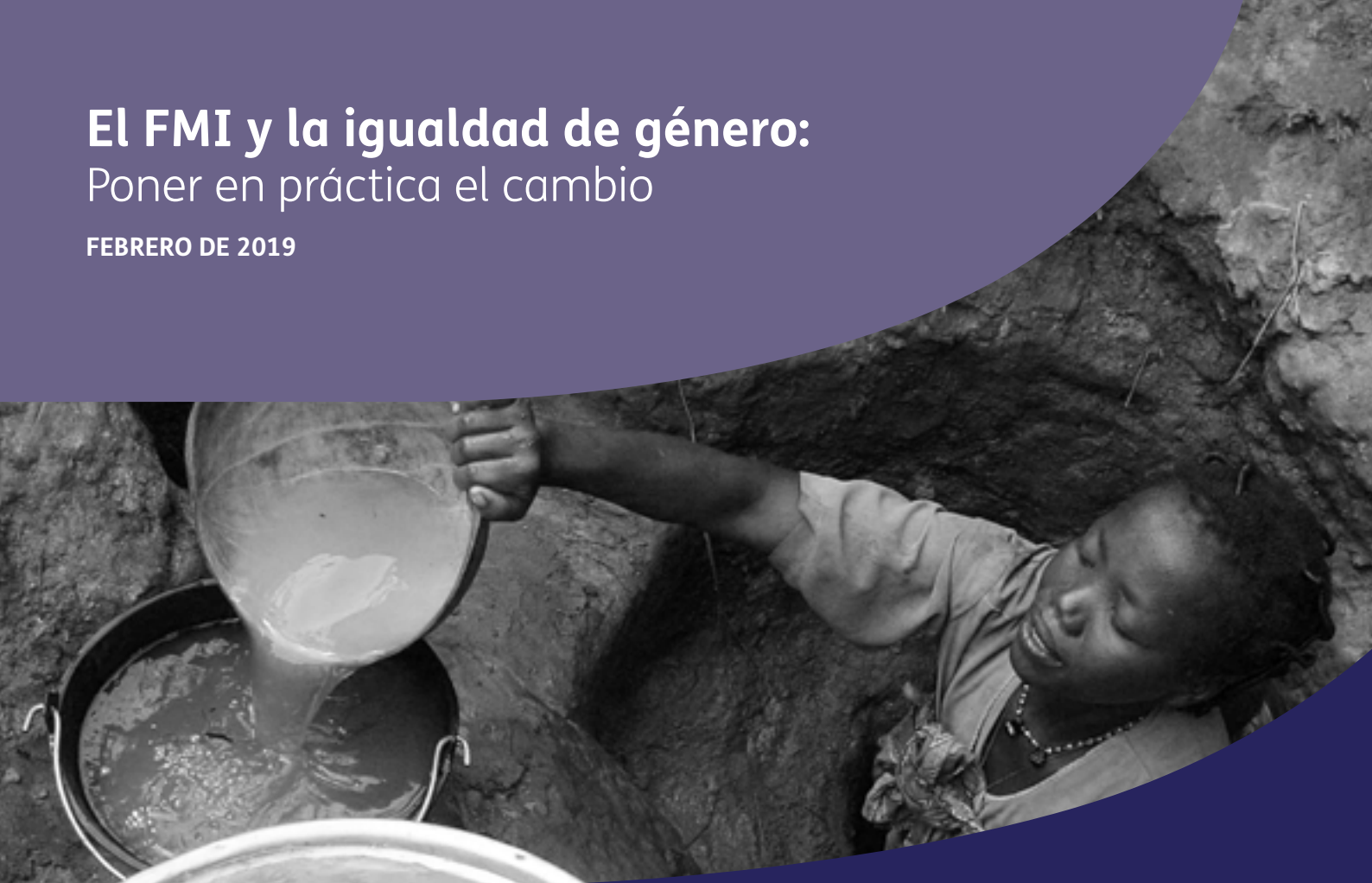


Tabla de Contenidos

1. Introducción	2
2. El trabajo del FMI en materia de género: 2013 a 2017, en resumen	3
3. El trabajo del FMI en materia de género: últimos acontecimientos	5
3.1 Condición macrocrítica	5
3.2 Repercusiones de otras políticas macroeconómicas en materia de género	6
4. Conclusión	13

Autor: Emma Bürgisser. Jessica Woodroffe (GADN), Kate Bedford (Universidad de Kent), Chiara Mariotti (Oxfam), Rachel Noble y Rachel Sharpe (ActionAid UK), Diane Elson, así como Luiz Vieira, Jon Sward, Miriam Brett, Isabel Alvarez y Ella Hopkins (Bretton Woods Project), aportaron generosamente su valiosa contribución. Este informe también se benefició de los debates entre la sociedad civil y el personal del FMI durante la sesión Civil society guidance on operationalising gender and income inequality at the IMF, alojada en el Foro de políticas relativas a sociedad civil durante las Reuniones Anuales del Banco Mundial y el FMI de 2018, en Bali, Indonesia.

Este trabajo forma parte del proyecto de igualdad de género y macroeconomía, un esfuerzo de colaboración entre el Bretton Woods Project y la Gender and Development Network (GADN), que tiene como objetivo exponer y desafiar las formas en que las políticas macroeconómicas actuales, en particular las promovidas por el FMI y el Banco Mundial, socavan la igualdad de género. Trabajando con aliados a nivel mundial, el proyecto GEM alienta a los tomadores de decisiones económicas a promover políticas alternativas justas en materia de género.

Editor: Bretton Woods Project

Febrero de 2019

Copyright: Este texto puede ser utilizado libremente siempre que se acredite la fuente



Foto de portada: Una mujer que lleva a su hijo recogiendo agua, CAR

© Pierre-Holz for UNICEF

1. Introducción

El objetivo de este informe es estimular el debate y plantear cuestiones críticas sobre los últimos avances en el enfoque de género del FMI, tanto entre las comunidades de la sociedad civil como dentro del propio Fondo. Sitúa el trabajo más reciente del FMI en el contexto del viejo pensamiento feminista, con el objetivo de alentar al Fondo a ser ambicioso a la hora de abordar de manera genuina y significativa las preocupaciones feministas en su trabajo.

Su objetivo es hacerlo resumiendo en primer lugar el trabajo de género del FMI desde 2013 y documentando varias respuestas de la sociedad civil a ese trabajo. Luego, pasa a exponer algunos de los acontecimientos más recientes, lo que lleva a una inmersión en profundidad en las nuevas orientaciones del FMI sobre cuestiones de género. Al hacerlo, en este informe se

examina el estándar macrocrítico del FMI para las cuestiones de género, las metodologías para medir los impactos de género del asesoramiento convencional del FMI en materia de políticas y el enfoque del FMI sobre las alternativas de política. Este informe concluye con un análisis de la dirección más general del rumbo que toma el FMI en relación con las cuestiones de género y ofrece recomendaciones concretas al FMI para avanzar.

Una pregunta central que subyace a este informe ha sido: “¿Cuál es el papel apropiado del FMI en la creación de un entorno macroeconómico propicio para los derechos de las mujeres y la igualdad de género?”. El análisis de este documento se basa en el trabajo anterior de BWP que aborda esa cuestión, específicamente en el capítulo V de su compendio de críticas macroeconómicas feministas al FMI¹.



Una ama de casa y su familia, Indonesia

© ILO/Ferry Latef 2012

1 Bretton Woods Project, [The IMF's role in creating an enabling macroeconomic environment for women's rights and gender equality](#), in *The IMF and Gender Equality: A Compendium of Feminist Macroeconomic Critiques*, 2017.

2. El trabajo del FMI en materia de género: 2013 a 2017, en resumen

Históricamente, el FMI ha creído que lo que considera cuestiones sociales, incluida la igualdad de género, están fuera de sus áreas centrales de responsabilidad². En consecuencia, antes de 2013, el FMI no le dedicaba mucho a la cuestión de la igualdad de género, ni como un objetivo general que se esforzaba por alcanzar, ni como algo que influyera en la macroeconomía, ni como algo sobre lo que la política macroeconómica tuviera impacto. En otras palabras, la igualdad de género no se consideró “macrocrítica” para el FMI en el estándar adoptado en 2012 para evaluar qué cuestiones afectan a la economía a nivel macroeconómico y, por lo tanto, son pertinentes para el cumplimiento de su mandato³.

Entonces, supuestamente en respuesta a las discusiones de titulares sobre la desigualdad provocadas por el movimiento Primavera Árabe y Occupy Wall Street⁴, en 2013, el FMI comenzó a explorar una serie de “cuestiones emergentes”, incluidas la desigualdad económica, la protección social, el cambio climático y el “género”. A partir de 2013 el FMI publicó una investigación que demostraba la “condición macrocrítica” de ciertas cuestiones relacionadas con la desigualdad de género, comenzando por los posibles beneficios macroeconómicos significativos que se podrían obtener del aumento de la participación femenina en la fuerza laboral⁵. Durante los dos años siguientes, el alcance de este trabajo se amplió a la investigación sobre cuestiones como la relación entre los ingresos y la desigualdad de género, en particular en relación con la brecha salarial de género, así como las brechas de género en la inclusión financiera, los impactos macroeconómicos de las leyes discriminatorias de género, los impactos de género de la diversificación económica y una amplia investigación sobre la presupuestación con perspectiva de género⁶. Esta investigación culminó con la inclusión del “género” en la *Guidance Note for Surveillance* [Nota orientativa para la supervisión] de 2015, como una de las cuestiones estructurales que el “personal técnico del FMI tal vez desee tener en cuenta” al elaborar informes de supervisión. En la nota de orientación se especificaba que “la contribución de la mujer a la actividad y el crecimiento medidos está muy por debajo del potencial en muchos países” y que “la plena participación de la mujer en la fuerza de trabajo podría generar beneficios macroeconómicos significativos”⁷.

Con esta orientación, el FMI comenzó a poner en práctica su investigación en 2015 y puso a prueba la inclusión de análisis explícitos de género y, a veces, recomendaciones en aproximadamente nueve revisiones del Artículo IV en 2015, los informes de supervisión de cada uno de sus Estados miembros que el FMI realiza anualmente. Los proyectos piloto de 2015 fueron en general muy variados en alcance y contenido y se limitaron principalmente al análisis de las brechas de participación femenina en la fuerza laboral. Este trabajo se expandió rápidamente en tamaño y alcance durante los siguientes tres años. El análisis de 124 informes de supervisión de 2016 reveló que el FMI incluyó análisis explícitos de género en más de una de cada cinco revisiones⁸. El alcance del análisis en estas revisiones se amplió también a cuestiones que antes no se habían tocado en su asesoramiento oficial en materia de políticas, como la diferencia salarial entre los géneros, la violencia en el hogar, el infanticidio femenino, la disponibilidad de guarderías y programas para después de la escuela, la presupuestación con fines de género, la asequibilidad de los servicios de atención, el acceso al saneamiento como elemento esencial para aumentar la igualdad entre los géneros, la participación de la mujer en los parlamentos nacionales y las juntas ejecutivas del sector privado y la salud reproductiva de la mujer⁹.

En cuanto a los préstamos, el mecanismo a través del cual ejerce su mayor influencia, el Fondo emitió su primera condicionalidad explícitamente basada en el género en 2016, en la que pedía a Jordania que aumentara la participación de las mujeres en la fuerza laboral, incluso a través de guarderías subvencionadas públicamente¹⁰. Poco después, el nuevo acuerdo de préstamo del FMI con Egipto incluía un requisito para la asignación de EGP 250 millones (USD 13 millones) para mejorar la disponibilidad de guarderías públicas a fin de aumentar la participación de la mujer en la fuerza de trabajo como punto de referencia estructural del programa. Los puntos de referencia estructurales son un tipo relativamente suave de condicionalidad que tiene implicaciones menos graves para los países que no cumplan, en comparación con otros tipos de condicionalidad. En 2017 se incluyó una tercera condicionalidad de género en el programa de préstamos a Níger, que prescribe el desarrollo de un plan de acción nacional integral de género de cinco años con el objetivo de aprovechar el dividendo demográfico.

2 IEO, *The IMF and Social Protection*, 2017.

3 IMF, *Guidance Note for Surveillance under Article IV Consultation*, 2015.

4 Ostry, Loungani, Berg, *Confronting Inequality*, XIII, 2019.

5 IMF, *Women, Work and the Economy; Macroeconomic Gains from Gender Equity*, 2013.

6 Véase la página web del FMI sobre cuestiones de género para una visión completa de sus investigaciones relacionadas con el género en <<http://www.imf.org/external/themes/gender/>>.

7 IMF, *2015 Guidance Note for Surveillance*, 2015, párrafo 81.

8 ActionAid, *Women as “underutilized assets”*, pág. 9.

9 Véase, por ejemplo, *IMF Staff Report Article IV review of Argentina*, 2016.

10 Si bien la ley de presupuesto de Jordania de 2017 incluyó un aumento a los subsidios a las guarderías, solo pasó de JOD 2.000 (USD 2.825) a JOD 2.500 (USD 3,531), o un aumento de aproximadamente USD 700 USD, para todo el país, y se estimó que se mantendría en esos niveles hasta 2019; *Jordan General Budget Law 2017*, capítulo 2801, línea presupuestaria 2511.

Primeras críticas de la sociedad civil

A medida que se desarrolló el trabajo del FMI en materia de género durante cinco años, la sociedad civil elaboró una serie de primeras críticas¹¹. Entre ellas figuraban comentarios sobre el carácter aparentemente ad hoc del enfoque experimental¹², la opacidad por la que se determinaron los estándares de ‘condición macrocrítica’¹³, la falta de trabajo en las economías informales de cuidados¹⁴ y la falta de compromiso con las economistas feministas y las organizaciones de mujeres en los países donde se había dado asesoramiento sobre políticas de género¹⁵. En términos más generales, este trabajo también ha sido criticado como un esfuerzo para “demostrar la pertinencia del Fondo en un momento en que sus modelos de crecimiento económico han dado lugar a desigualdades agudas, afianzando la pobreza extrema, la precariedad y la incertidumbre”, así como para utilizar a las mujeres y la igualdad de género como instrumentos para el crecimiento económico en lugar de seguir un modelo económico que funcione para las mujeres y la sociedad en general¹⁶.

Conectar cada una de estas críticas es un hilo subyacente; la comprensión de que, en lugar de solo comenzar a “comprometerse” con el género en 2013, la mayoría de las políticas macroeconómicas de básicas que el FMI ha respaldado o recetado en los últimos 40 años (y que continúa promoviendo) han socavado y continúan socavando de manera abrumadora la igualdad de género y los derechos de las mujeres. “La necesidad de un cambio radical de la política macroeconómica ‘convencional’ para llegar a un entorno de política macroeconómica que mejore, en lugar de socavar, los derechos de las mujeres y la igualdad de género equivale a la necesidad de desafiar los supuestos y viejos enfoques de política del FMI. Ofrecer asesoramiento en materia de políticas macroeconómicas que sea coherente con la realización de los derechos de la mujer y la igualdad de género afectaría a todos los aspectos de la misión y el mandato del FMI, reinterpretando de forma fundamental el alcance de su función. El reciente paso del FMI más allá de su enfoque tradicional “centrado en lo fiscal”, para reconocer la “condición macrocrítica” de cuestiones como la protección social, la igualdad de ingresos y ahora la igualdad de género, no significa que se haya dado cuenta ni aceptado la necesidad de una re-conceptualización radical de las normas que sustentan el marco de política macroeconómica que defiende”¹⁷.



Una mujer practicando para hacer artesanías tradicionales, Bangladesh

© UN Photo/M. Wild

11 Bretton Woods Project, *The IMF and Gender Equality: A Critical Analysis*, 2016.

12 ActionAid, *Women as “underutilized assets”*, 2017.

13 Oxfam GB, *Great Expectations: Is the IMF turning words into action on inequality?*, 2017.

14 Cheny& Moussie, *Turning a blind eye to women in the informal economy*, en *Bretton Woods Project, The IMF and Gender Equality: A Compendium of Feminist Macroeconomic Critiques*, 2017.

15 Rightingfinance, *Bursting the macroeconomic policy bubble for gender equality*, 2016.

16 Buenaventura y Miranda, *The gender dimensions of the IMF’s key fiscal policy advice on resource mobilisation in developing countries*, en *Bretton Woods Project, The IMF and Gender Equality: A Compendium of Feminist Macroeconomic Critiques*, nota explicativa, pág. 16.

17 Bretton Woods Project, *Positioning women’s rights and gender equality in the macroeconomic policy environment*, 2017, en *Bretton Woods Project, The IMF and Gender Equality: A Compendium of Feminist Macroeconomic Critiques*, 2017, pág. 12.

3. El trabajo del FMI en materia de género: últimos acontecimientos

Sobre la base de este trabajo, en junio de 2018, el FMI publicó una nota 'How to' sobre Operationalising Gender Issues in Country Work [Puesta en práctica de las cuestiones de género en el trabajo en el país], para proporcionar orientación a su personal sobre cuestiones de género, en particular en la supervisión, pero también en los préstamos. Aunque aparentemente no tiene el mismo estatus que una Nota de orientación del personal, el informe se emitió a la junta ejecutiva para información, no para aprobación, y se publicó simultáneamente con otra nota 'How to' sobre la puesta en práctica de los temas de desigualdad en el trabajo en el país, es decir, los temas de la desigualdad de ingresos.

La nota resumía mayormente el trabajo realizado y las lecciones aprendidas en el período comprendido entre 2013 y 2017, como se ha indicado anteriormente. Reiteraba que el aumento de la igualdad de género es esencial para cumplir con el mandato del FMI de promover la estabilidad económica y establecía que 'varias pruebas piloto de supervisión y préstamo de género han ganado fuerza con las autoridades' y que, en general, la iniciativa piloto 'ha agregado valor al presentar argumentos sólidos a favor de la condición macrocrítica del empoderamiento económico de las mujeres y destacar el impacto diferenciado por género de las políticas fiscales y del mercado laboral'. Sobre la base de estas experiencias, prescribió:

“Los equipos deben cubrir las cuestiones de género de manera selectiva cuando se consideren macrocríticas o cuando lo soliciten las autoridades. Cuando las cuestiones de género no se consideran macrocríticas, no se espera cobertura. Como tal, no se espera que en los informes de cada año y para cada país se incluya una cobertura a fondo de las cuestiones de género. Los equipos en los países deben seguir enfocándose en las cuestiones y los temas que se consideren más pertinentes para el crecimiento económico y la estabilidad.”

3.1 Condición macrocrítica

A raíz de esta prescripción, la nota pasó a describir la condición macrocrítica de las cuestiones de género. Estableciendo que la desigualdad de género es un concepto multifacético, que abarca tanto la desigualdad en los resultados como en las oportunidades y el reconocimiento de las barreras subyacentes a la igualdad de género puede incluir distorsiones de las políticas fiscales o de gasto, opciones de licencia y opciones insuficientes para el cuidado de los niños, concluye que, de hecho, las palancas de la política económica se pueden utilizar para reducir la desigualdad de género, incluso después de

tener en cuenta las preferencias personales hacia el trabajo. A continuación, se describen algunas de las dinámicas entre la desigualdad de género y la política macroeconómica, tal como se analiza en la literatura y se investiga en el FMI.

Como tal, esta nota todavía no llega a proporcionar al personal técnico del FMI una orientación clara sobre cómo determinar si y cuáles cuestiones sobre la igualdad de género son macrocríticas y hasta dónde llegan los límites de su mandato. Esta nota orientativa parece poco clara, en particular, porque hace referencia repetidamente al documento de Cuberes y Teignier de 2016, que establece que los costos asociados con las brechas de género en el mercado laboral son sustanciales en todos los países, con la desigualdad de género creando una pérdida de ingresos promedio a largo plazo del 15,4% en los países de la OCDE y del 17,5% en los países en desarrollo¹⁸. Cita a Suecia en el puesto 5 de la OCDE como el país que tiene la menor pérdida de ingresos promedio a largo plazo debido a las desigualdades de género. Sin embargo, en su revisión del Artículo IV de Suecia de 2015, reconociendo que el margen para obtener ganancias de producción derivadas de la equidad de género es menor en Suecia que en la mayoría de los países, el FMI encontró que la producción aún podría aumentarse en un 6% si la equidad de género en las tasas de participación y las horas trabajadas mejorara, estableciendo su condición macrocrítica e incluyéndolo como un piloto de género. Por lo tanto, siguiendo el propio razonamiento del FMI, se podría argumentar plausiblemente a favor de la condición macrocrítica de las cuestiones de género en prácticamente todos los países. Tampoco está claro cómo se supone que el personal debe medir o comparar la condición macrocrítica de las diferentes cuestiones relacionadas con el género entre sí, dejando así al personal sin las herramientas para establecer prioridades entre una amplia gama de cuestiones relacionadas con el género. Por último, en la nota orientativa tampoco se establecen parámetros o limitaciones claros para esta nueva tarea, lo que podría dejar la puerta abierta a que se establezcan las misiones y que el personal del FMI sobrepase gravemente los límites de su mandato. Por lo tanto, es esencial que haya más claridad sobre el estándar para la condición macrocrítica en lo que se refiere a las cuestiones de género.

Para guiar al FMI en este caso, la sociedad civil ya ha desarrollado un trabajo que establece criterios para cuando la desigualdad económica es macrocrítica, presentado al FMI en octubre de 2017¹⁹. En este análisis, Oxfam desarrolló dos recomendaciones principales, que podrían ser igualmente aplicables al desarrollo de un marco sobre la condición macrocrítica de la desigualdad de género.

¹⁸ Cuberes, D. y M. Teignier, *Aggregate Effects of Gender Gaps in the Labor Market: A Quantitative Estimate*, 2016, *Journal of Human Capital* 10 (1): 1–32.

¹⁹ Oxfam, *Great expectations: Is the IMF turning words into action on inequality*, minutos en sesión de panel, Bretton Woods Project, 13 de octubre 2017.

En primer lugar, Oxfam recomendó²⁰ que el FMI desarrolle mecanismos de supervisión que consideren los principales impulsores de la relación entre la desigualdad y la política macroeconómica, como las metas monetarias y fiscales estrictas y la disminución de los derechos de negociación colectiva. Estos son algunos de los mismos impulsores que la literatura feminista ha identificado consistentemente como subyacentes a la relación entre la desigualdad de género y la política macroeconómica, de los que los economistas deberían tomar nota, así como otros, como un aumento de las cargas de trabajo de cuidado no remunerado de las mujeres y las niñas.

En segundo lugar, se ha pedido al FMI que desarrolle un sistema de monitoreo utilizando un “tablero de indicadores que puedan dar la voz de alarma sobre la importancia macroeconómica de la desigualdad”, vinculado a criterios claros y un proceso de alerta que sistematice el enfoque del FMI sobre la desigualdad, en lugar de basarse únicamente en el juicio subjetivo, la experiencia y los intereses del personal de los países o los gobiernos²¹. Un ejercicio similar podría utilizarse para los niveles de desigualdad de género, utilizando indicadores como los del Índice de Desigualdad de Género (IDG) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo²², que ya está mapeado en el DataMapper del FMI²³ y se utiliza selectivamente en un puñado de trabajos de investigación e informes de vigilancia.

Sin seguir desarrollando un marco tan sólido y metódico para incluir las cuestiones de género en su trabajo, el FMI corre el riesgo de no institucionalizar esta agenda a largo plazo y potencialmente socavar su sostenibilidad bajo la gestión futura.

3.2 Repercusiones de otras políticas macroeconómicas en materia de género

A lo largo de la nota de orientación, se hacen varias referencias a los efectos de “otros”, es decir, políticas macroeconómicas ‘convencionales’ con respecto al género o no explícitamente basadas en el género.

En el párrafo 11 se prescribe que se debe considerar la forma en que las diversas políticas recomendadas por el personal pueden interactuar y tener posibles consecuencias diferenciales en materia de género, mientras que en el párrafo 15 se advierte que las políticas tendrían que diseñarse cuidadosamente para evitar consecuencias distributivas adversas, que en última instancia pueden socavar el crecimiento y la estabilidad. En el párrafo 26 se esbozan estas preocupaciones con más detalle:

“Los equipos en los países también deberían pensar en el impacto de otras políticas macroeconómicas en el género. Algunas políticas recomendadas por el personal para apoyar el crecimiento y la estabilidad pueden tener efectos de género diferenciales que podrían exacerbar la desigualdad de género. Por ejemplo, los recortes presupuestales en los subsidios y los programas sociales, los recortes en la masa salarial del sector público o el aumento de las tarifas de transporte podrían tener un mayor impacto en las mujeres. En estos casos, el personal puede considerar una combinación alternativa de políticas para prevenir esas externalidades negativas o, si la primera no es viable, sugerir algunas medidas de mitigación (véase un nuevo modelo de instrumento aplicado en Argentina [Cuadro 6]). Además, es posible que el diseño de políticas deba considerar potenciales compensaciones entre la condicionalidad del gobierno para mejorar la precisión en la selección del objetivo, como la comprobación de los recursos, y su impacto de género”.

en general, especialmente en comparación con el lugar en que el FMI se encontraba en materia de género hace apenas cinco años, este párrafo refleja un avance positivo e importante en la comprensión del personal técnico del FMI de que sus propias recomendaciones de política pueden, de hecho, exacerbar la desigualdad de género. A la luz de la crítica central de la sociedad civil esbozada anteriormente, este párrafo es primordial, ya que, al menos hipotéticamente, ofrece una vía para que el FMI deje de hacer daño en este contexto y para que su personal cambie hacia políticas macroeconómicas que promuevan la igualdad de género en lugar de socavarla.

Sin embargo, en la práctica, el FMI tiene un largo camino por recorrer para lograrlo. Para empezar, el párrafo 26 plantea una serie de cuestiones y requiere un análisis previo si se espera que el personal técnico del FMI utilice esta orientación en la práctica de manera significativa. Las dos áreas en las que este párrafo en particular genera preguntas cruciales son: 1) ¿cómo determinará el FMI que las políticas recomendadas por el personal podrían “exacerbar la desigualdad de género” (o hacer daño)? y 2) ¿qué “combinación de políticas alternativas” debería considerar el personal en estos casos?

20 Oxfam, *Great expectations: Is the IMF turning words into action on inequality*, octubre de 2017.

21 Oxfam, *Great expectations: Is the IMF turning words into action on inequality*, octubre de 2017.

22 Véase UNDP, *Gender Inequality Index*.

23 IMF, *DataMapper* <https://www.imf.org/external/datamapper/GII_TC@GD/gbtier_1/gbtier_2/gb_othersource>.

3.2.1 Determinación del daño – Modelo DSGE

El FMI ha respondido en cierta medida a la pregunta sobre cómo pretende medir los impactos de género con la ampliación de su marco de modelización macroeconómica para los impactos distributivos de las políticas a los impactos de las políticas de género. Específicamente, el FMI ha desarrollado un modelo estocástico de equilibrio general dinámico (DSGE, por su sigla en inglés), un método econométrico basado en la teoría aplicada del equilibrio de género y los principios microeconómicos, para evaluar los impactos de género de las políticas y reformas macroeconómicas y ha aplicado este modelo en la revisión del Artículo IV de Argentina de 2017 y la revisión del Artículo IV de Irán de 2018.

En la revisión del Artículo IV de Argentina de 2017, el FMI aplicó el nuevo modelo DSGE para determinar los impactos de género de una propuesta de reforma tributaria. La reforma propuesta era una reducción de la porción del impuesto sobre el trabajo, que consistía en reducir a la mitad las contribuciones de los empleados y los empleadores a la seguridad social y reducir a la mitad la deducción fiscal principal. Al aplicar el modelo, el FMI llegó a la conclusión de que estas reformas aumentarían el PIB a través de una mayor participación de las mujeres en la fuerza laboral y una disminución de la brecha salarial de género, por lo que respaldó las reformas. Si bien se acoge con beneplácito los esfuerzos del FMI por medir los impactos de género de su asesoramiento convencional en materia de políticas, surge una serie de preguntas y preocupaciones.

En su documento de 2018 al G7, el FMI afirmó que este modelo mide el impacto de las políticas en la desigualdad de género²⁴. Para ser más precisos, tal como se aplica a Argentina, este modelo intentaba medir los impactos de sólo componentes muy particulares de una reforma de política, específicamente en las tasas de participación de las mujeres en la fuerza laboral y la brecha salarial de género, que constituyen sólo dos elementos del concepto multifacético de la igualdad de género. Por lo tanto, en general, el modelo DSGE es inherentemente estrecho y sólo puede ofrecer una visión extremadamente limitada de los impactos de las políticas de género.

Falta la contrapartida fiscal

Su importancia se hace evidente al examinar lo que este modelo no tiene en cuenta. En particular, no trata de analizar los efectos de género de las consecuencias de las reformas en los ingresos. El FMI calcula que los costos netos inmediatos de estas reformas para el Estado son del 0,3% del PIB, pero en términos generales neutras en términos de los ingresos a largo plazo, cuando se incorporan los efectos secundarios de la oferta al crecimiento.

Sin embargo, la estimación de los efectos del crecimiento del lado de la oferta se basa en una serie de supuestos problemáticos, incluido el entendimiento de que todas las personas tienen una capacidad internalizada e inmediata para calcular el valor monetario de todas sus decisiones y están motivadas únicamente por este cálculo.

Describe un escenario en el que, cuando las cargas fiscales caen para los empleadores y las empleadas, los empleadores optarán automáticamente por utilizar esa ganancia inesperada empleando a más trabajadoras y que habrá un mercado para este aumento de la producción, suponiendo mayores niveles de demanda y un mercado competitivo. También supone que cuando las trabajadoras paguen menos impuestos, automáticamente decidirán participar más en el empleo formal, ya que ‘concluirán’ que el dinero ‘ganado’ con la exención de impuestos compensará el valor que atribuyen al tiempo dedicado al trabajo de cuidado no remunerado. Ninguno de esos supuestos está necesariamente probado, lo que constituye una de las críticas comunes de los modelos DSGE en general²⁵, y el FMI no ha proporcionado datos concretos de Argentina que respalden estas suposiciones. En el caso de que estos efectos del lado de la oferta no se produzcan para aumentar el crecimiento, las tasas de ingresos disminuirían tanto a largo como a corto plazo. Las pérdidas de ingresos parecen riesgos particularmente grandes en el contexto del otro asesoramiento del FMI en materia de política fiscal en la misma revisión, instando al gobierno a ir “aun más lejos” en sus propuestas de reformas fiscales que reduzcan los aranceles comerciales y los tipos del impuesto de sociedades del 35% al 20%, “por ejemplo, eliminando por completo un impuesto sobre las transacciones financieras”. Si bien el personal parece consciente de estos riesgos con respecto al paquete general de reformas tributarias de Argentina, incluso alertando a su gobierno por “confiar en efectos de crecimiento inciertos para compensar las pérdidas de ingresos de la reforma tributaria”, no advierte que los resultados del modelo DSGE se basan en estas mismas preocupaciones. De hecho, apenas seis meses después de que se emitiera esta sugerencia de política del FMI, Argentina entró en el mayor programa de préstamos de la historia del FMI, detallando que retrasaría la implementación de la reforma de la porción fiscal “como un medio para preservar los ingresos”²⁶, lo que demuestra que estas preocupaciones no están fuera de lugar.

Dado que la mayoría de la literatura macroeconómica feminista se ha centrado específicamente en los impactos desproporcionados en las mujeres de las medidas de austeridad, no considerar las implicaciones de estas reformas del lado de los ingresos es una omisión importante. En las últimas cuatro décadas se ha desarrollado una vasta literatura que demuestra cómo se socava la igualdad de género y cómo los derechos de las mujeres están especialmente en riesgo cuando los ingresos fiscales disminuyen

24 IMF, *Pursuing Women’s Economic Empowerment* nota de antecedentes para el G7, 2018, párrafo 23.

25 See for example, Stiglitz, *Where Modern Macroeconomics Went Wrong*, 2017.

26 IMF, *Argentina request for stand-by arrangement – staff report*, julio de 2018, párrafo 12.

27 UN Independent Expert on Foreign Debt, *Impacts of economic reforms and austerity measures on women’s human rights*, OHCHR, A/73/179, 2018.

y los gobiernos reducen el gasto en servicios esenciales. La más reciente por parte del experto independiente de la ONU sobre deuda externa y derechos humanos en su informe de 2018 a la Asamblea General²⁷, así como de la sociedad civil, específicamente con respecto a las medidas de austeridad respaldadas por el FMI²⁸. Por lo tanto, se ha establecido desde hace mucho tiempo que, entre otras cuestiones, las mujeres trabajan, de manera desproporcionada, más en el sector público, tienen necesidades separadas y específicas de ciertos servicios públicos, incluida la seguridad social, constituyen la mayoría de los pobres y soportan, de forma abrumadora, más carga de trabajo de cuidado no remunerado, lo que significa que las pérdidas de ingresos que resultan en una reducción del gasto público pueden tener impactos sustanciales de género, incluyendo la disminución de las tasas de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo y el aumento de las diferencias salariales entre hombres y mujeres.

Sin tener en cuenta estas consecuencias de la pérdida de ingresos a largo o corto plazo, en particular los ingresos que se designaron específicamente para contribuir a la seguridad social, el modelo no logra captar los impactos cruciales de género y, por lo tanto, hasta ahora no puede ofrecer una conclusión lo suficientemente sólida sobre los impactos de género de esta reforma en particular para poder tener en cuenta en las políticas. La cuestión que se plantea es: **si, y cómo, el FMI tiene la intención de ampliar su marco de modelización para que le permita captar la dinámica más compleja necesaria para evaluar con mayor solidez los efectos de las reformas de las políticas macroeconómicas en materia de género.**

Falta el bosque para los árboles de políticas

Además de estas preocupaciones acerca de la aplicación del modelo DSGE en esta reforma en particular, la redacción del párrafo 26 de la orientación abre la puerta a examinar los efectos diferenciales de género de cualquier asesoramiento convencional del FMI en materia de políticas, planteando la cuestión de por qué se eligió esta reforma de la porción fiscal en particular, mientras que en el mismo informe del artículo IV no se eligieron otras políticas del FMI.

En cuanto a las políticas relativas al trabajo, el FMI informó de que Argentina aborda sus “muchas deficiencias” de su mercado laboral particularmente rígido, entre ellas “i) modernizar los procedimientos de despido...; ii) reducir del nivel de las indemnizaciones por despido exigidas; iii) simplificar los procedimientos de despido colectivo; iv) facilitar el uso de contratos temporales (incluido el aprendizaje) y acuerdos

de trabajo a tiempo parcial; v) limitar la ampliación de la cobertura de los convenios colectivos más allá de los signatarios directos; vi) ofrecer un uso más amplio de las cláusulas de exclusión voluntaria de la negociación colectiva”. Mientras que el FMI argumentó que una menor “burocracia” en el mercado laboral argentino facilitaría a los empleadores la contratación de mujeres, la literatura feminista ha señalado repetidamente que estas regulaciones constituyen con mayor frecuencia las protecciones cruciales para las mujeres en el trabajo asalariado, que están segregadas vertical y horizontalmente en los puestos más precarios y vulnerables²⁹, y que se ha comprobado ampliamente que la negociación colectiva reduce la brecha salarial de género en particular³⁰. Siguiendo la nueva orientación, el FMI no sólo debe ser consciente de los impactos adversos de género derivados de estas reformas del mercado laboral y abordarlos por sus propios méritos, sino también porque podrían socavar los impactos positivos que el FMI predice sobre la brecha salarial de género que se deriva específicamente de la reforma de la porción fiscal propuesta.

El mismo argumento puede atribuirse a las recomendaciones generales del FMI a Argentina de reducir el gasto público, “en particular en salarios, pensiones y transferencias sociales”, incluso “reduciendo el empleo público a aproximadamente la mitad”, y “eliminar los subsidios familiares más rápidamente”, todo lo cual puede tener efectos adversos graves y claros en materia de género, incluida la reducción de la participación de la mujer en la fuerza de trabajo, con lo que también podría socavar directamente los logros previstos en la reforma de la porción fiscal propuesta. El FMI ya reconoció este efecto general en su orientación, ya que en el párrafo 26 se esboza específicamente que medidas como “los recortes presupuestales en los subsidios y los programas sociales, [y] los recortes en la masa salarial del sector público” son ejemplos de políticas que podrían exacerbar la desigualdad de género. Sin embargo, no aplicó su modelo DSGE a estas medidas y, en su lugar, optó por aplicarlo a una reforma de porción fiscal.

Si bien se ha demostrado que los ejemplos de políticas incluidos en el párrafo 26 tienen un impacto desproporcionado en las mujeres y exacerban la desigualdad de género, la literatura feminista³¹ sugiere que casi todas las políticas macroeconómicas que el FMI prescribe regularmente tienen efectos perjudiciales de género, incluida la flexibilización laboral, la privatización, la fiscalidad regresiva, la liberalización del comercio y la orientación de la protección social y las pensiones, mientras que los efectos de género de la política monetaria apenas están empezando a entenderse³². Estos innumerables impactos tampoco funcionan

28 Donald y Lusiani, *The IMF, Gender Equality and Fiscal Consolidation*, en Bretton Woods Project, *The IMF and Gender Equality: A Compendium of Feminist Macroeconomic Critiques*, 2017.

29 Chen, Moussie, *The IMF, Gender Equality and Labour*, *The IMF, Gender Equality and Fiscal Consolidation*, en Bretton Woods Project, *The IMF and Gender Equality: A Compendium of Feminist Macroeconomic Critiques*, 2017.

30 Elvira, Saporta, *How does Collective Bargaining Affect the Gender Pay Gap?*, *Work and Occupations* Vol 28, Issue 4, págs. 469 – 490, publicado por primera vez el 1 de noviembre de 2001.

31 Heintz, *Why macroeconomic policy matters for gender equality*, UN Women, 2015.

32 Véase por ejemplo, UN Women, *Macroeconomic Policy and Women's Economic Empowerment*, septiembre de 2017, pág. 7, Heintz, *Gender, finance and monetary policy*, Levy Institute, 2009.

de forma aislada, sino que más bien interactúan y se combinan entre sí, lo que significa que es realmente necesario comprender los impactos acumulativos de género de todo un programa de reforma para tenerlos en cuenta en las políticas³³.

Si bien el modelo aplicado a Argentina sí examinó el impacto de una propuesta de reforma tributaria ‘convencional’, su aplicación en Irán, en 2019, analizó los impactos de la reducción de la brecha salarial de género, la reducción de los costos para que las mujeres participen en el mercado laboral y la reducción de los costos del cuidado de los niños, es decir, no el asesoramiento convencional del FMI en materia de política macroeconómica. Por lo tanto, la aplicación del modelo a Irán no es útil para estudiar su función en relación con el párrafo 26 de la orientación.

Entendiendo que Argentina fue solo la primera vez que el FMI aplicó su nuevo modelo DSGE y que tal trabajo requiere considerables recursos y experiencia, la pregunta que se plantea no es por qué el FMI no ha aplicado inmediatamente este modelo a todo su asesoramiento en materia de políticas en Argentina, **sino en virtud de qué estándar decidirá el personal a qué políticas aplicará un modelo DSGE para analizar los impactos de género, o considerará los impactos generales de género.**

Limitaciones prácticas

Por último, al aplicar el modelo DSGE como la forma en que el FMI se propone medir los efectos adversos de género de sus propias recetas de política, también deberían considerarse varias cuestiones prácticas.

En la orientación se señala que el personal de los países recibirá apoyo en cuestiones de género mediante un Grupo asesor interdepartamental sobre cuestiones de género, formado en 2015 con el objetivo de estimular el aprendizaje entre pares, y un sitio de intercambio de conocimientos sobre género que facilite el acceso a datos y herramientas sobre cuestiones de género. Según el personal técnico del FMI, el modelo DSGE argentino tardó más de un año en desarrollarse, con un alto nivel de participación del Grupo asesor sobre cuestiones de género.

En la supervisión, el FMI suele enviar un pequeño equipo de macroeconomistas a visitar el país por un período de tiempo muy limitado. En Argentina, por ejemplo, el equipo en el

país estaba integrado por seis funcionarios, apoyados por un auxiliar de investigación, que permanecieron en Buenos Aires durante 12 días. En ese período, el equipo tiene la tarea de evaluar el estado de toda la macroeconomía y desarrollar y priorizar recomendaciones de políticas, basadas en pruebas sólidas. Sin embargo, los datos sobre el uso del tiempo y los datos desglosados por sexo comúnmente considerados³⁴ fundamentales para llevar a cabo una labor significativa de evaluación de las repercusiones en materia de género, siguen sin estar disponibles o los están de manera muy limitada, en particular en los países de bajos ingresos. En el mismo período se alienta además a los equipos en los países a que se reúnan con los grupos relevantes de la sociedad civil, además de celebrar reuniones periódicas con representantes del Estado y del sector privado y financiero. En los programas de préstamos, el ancho de banda para nuevos análisis y debates sobre políticas tiende a ser aún más limitado, dado que a menudo tienen lugar en el contexto de crisis financieras urgentes.

En cuanto a los recursos financieros, la mayoría de las investigaciones recientes del FMI sobre el género y la desigualdad, incluidos los trabajos de modelización y los procesos de aplicación, han sido financiadas bilateralmente por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, en el marco del programa Macro Research for Development [Investigación macro para el desarrollo], iniciado en 2012³⁵. Por lo tanto, no consume demasiado del presupuesto operativo básico ordinario del FMI. Está previsto que el programa se ejecute hasta marzo de 2020 e incluye trabajos sobre “cómo los gobiernos pueden utilizar la evidencia de los datos existentes para garantizar que se tengan en cuenta las consideraciones de igualdad de género en el ajuste fiscal”. Si bien este financiamiento bilateral temporal ha permitido al FMI trabajar en género hasta ahora, la renuncia de algunos de sus principales accionistas a aumentar su presupuesto operativo puede socavar la sostenibilidad de este trabajo largo plazo³⁶.

Este contexto plantea una serie de preocupaciones relacionadas con la forma en que puede implementarse y ampliarse el uso de los modelos DSGE en la práctica de manera sostenida, lo que genera la pregunta: **¿Cómo exactamente prevé el FMI que su personal trabaje con los modelos DSGE para evaluar los impactos de género en la práctica, a escala y contando con todos los recursos a largo plazo?**

33 For a cumulative gender impact assessment of macroeconomic reforms, see for example, Women’s Budget Group, *A cumulative gender impact assessment of ten years of austerity policies*, 2016.

34 Véase por ejemplo, ILO, *Gender dimensions of national labour policies*, 2013. pág. 121.

35 Véase la página web del programa en <<https://www.imf.org/external/np/res/dfidimf/>>.

36 Bloomberg, *Trump snubs global order again as U.S. rejects IMF funding boost*, 12 de diciembre de 2018.

3.2.2 Combinación de políticas alternativas

La segunda esfera para la que el párrafo 26 de la orientación tal vez plantee más preguntas de las que responde es lo que el FMI describe como la consideración de una “combinación de políticas alternativas”, la opción preferida propuesta cuando se determinan los impactos diferenciales de género, frente de la opción secundaria de implementar “medidas de mitigación”.

Alternativas peores o las peores alternativas

Si bien la orientación no establece específicamente cómo puede ser esta combinación de políticas alternativa, el enfoque del FMI al respecto puede conjeturarse a partir de un documento sobre Temas seleccionados que apoyó el examen del artículo IV de Nigeria de 2018. En ese documento se incluyó una perspectiva de género en un análisis de impacto distributiva de las reformas del IVA propuestas. Si bien el análisis de género fue extremadamente limitado en este componente y no se incluyó en el examen oficial del artículo IV, el documento analizó seis escenarios diferentes de reforma del IVA, combinando aumentos del IVA y de las tasas de cumplimiento, comparando cada uno de ellos de acuerdo a los impactos distributivos y en los ingresos. En concreto, el documento contrastaba 1) duplicar el tipo de IVA existente al 10%; 2) aumentar el cumplimiento del IVA al 70%; 3) levantar la exención del IVA existente sobre los productos alimenticios básicos; 4) aumentar el cumplimiento y duplicar el tipo del IVA; mientras que en los dos últimos escenarios se analizaron los posibles efectos distributivos de los pagos al contado para los hogares por debajo de 5) el umbral de pobreza extrema; 6) la línea de pobreza. Para el escenario 4, los resultados se desglosaron en hogares rurales y hogares urbanos y se incluyó un componente de género al contrastar los impactos en los hogares encabezados por hombres y por mujeres. Sin embargo, sus resultados se calificaron directamente señalando “el ingreso familiar promedio relativamente mayor para los hogares encabezados por mujeres en la muestra”. El análisis encontró que el escenario 2 sería el menos regresivo y que el escenario 3 tendría “un impacto sustancial” en los hogares vulnerables debido a la proporción relativamente mayor de ingresos gastados en alimentos en hogares de bajos ingresos. La recomendación posterior de política formulada por el personal técnico del FMI en la revisión conexa del artículo IV fue que era necesaria una reforma integral del IVA que incluyera el aumento de la tasa y el cumplimiento del IVA, así como la eliminación y racionalización de las exenciones, aplicando esencialmente una combinación de los escenarios 3 y 4. Es probable que este trabajo ejemplifique el tipo de enfoque que el FMI pretende desarrollar como la forma en que se recomendó una combinación

de políticas específica después de que se considerara que una serie de ellas tenían en cuenta las preocupaciones en materia de equidad y las medidas de mitigación.

Sin embargo, la mayoría de la literatura feminista³⁷ que ha examinado los efectos de las políticas tributarias en particular en materia de género se ha centrado claramente en la preocupación general de que los impuestos generalmente regresivos, como el IVA, que también pueden afectar de manera desproporcionada a las mujeres, se enfatizan estructuralmente en exceso en el asesoramiento sobre políticas del FMI, mientras que, en general, se hace menos hincapié en los impuestos más progresivos, como los impuestos sobre empresas, riqueza y patrimonio, en particular en el asesoramiento a los países en desarrollo. Las recomendaciones de política resultantes de estos trabajos y las de la comunidad de justicia fiscal en general, abogan abrumadoramente por una disminución de los impuestos indirectos, como el IVA, y un aumento de los impuestos más progresivos³⁸.

En vista de ello, contrastar los impactos en las acciones de cuatro esquemas de IVA diseñados de manera diferente, en lugar de comparar los impactos en las acciones entre, por ejemplo, un aumento en las tasas de IVA y un aumento en las tasas de impuestos a la propiedad, o entre una política fiscal general procíclica y una anticíclica, es ilustrativo de un enfoque extremadamente estrecho que solo considera una variedad de tipos de impuestos generalmente más regresivos desde el principio. Si bien la revisión del Artículo IV de 2018 de El Salvador brinda esperanzas de que este tipo de análisis generales pueda llegar al FMI al recomendar explícitamente un impuesto a la propiedad como “una medida tributaria progresiva clave”, al tiempo que advierte sobre los efectos regresivos de un IVA, la calidad del análisis distributivo del FMI en el asesoramiento actual en materia de políticas sigue siendo claramente deficiente. Sin ampliar su análisis de equidad, incluidos los impactos de género, a un conjunto mucho más amplio de alternativas de política, el personal técnico del FMI seguirá limitando los parámetros entre los cuales se da a los gobiernos el margen de maniobra de las políticas y socavando su capacidad para tener plenamente en cuenta las consideraciones de equidad. Estas consideraciones plantean las siguientes preguntas: **¿qué constituye exactamente la combinación de políticas alternativas descrita en el párrafo 26? y ¿cómo ha de determinar en la práctica el personal del FMI qué alternativas de política deben considerarse cuando se plantean problemas de equidad?**

37 Véase por ejemplo, ActionAid, *Short-Changed: How the IMF's tax policies are failing women*, 2018, Buenaventura y Miranda, *The gender dimensions of the IMF's key fiscal policy advice on resource mobilisation in developing countries*, en Bretton Woods Project, *The IMF and Gender Equality: A Compendium of Feminist Macroeconomic Critiques*, 2017.

38 Véase por ejemplo, Tax Justice Network, *It's time to tax wealth properly*, 12 de octubre de 2018.

La mitigación propuesta no es una opción

Por último, el párrafo 26 prescribe que en caso de que la aplicación de una combinación de políticas alternativas no sea viable, pueden sugerirse ‘medidas de mitigación’. Una vez más, la orientación no ofrece más explicaciones sobre lo que pueden constituir estas medidas de mitigación, aunque el análisis del IVA del Fondo para Nigeria descrito anteriormente puede ofrecer de nuevo algunas indicaciones, lo mismo que otras orientaciones del FMI.

En concreto, el análisis nigeriano describía que “las transferencias de seguridad social pueden ayudar a compensar el impacto adverso del aumento del IVA [en el escenario 4] sobre los pobres”, utilizando ‘pruebas de medios económicos’ para identificar a los hogares seleccionados que reúnen los requisitos para dicha transferencia de efectivo. Al observar una serie de variables “que pueden ser fácilmente verificables en la práctica”, como la “propiedad de un refrigerador o un automóvil”, el análisis en el documento de Temas seleccionados concluyó que requeriría aumentar las transferencias sociales en unos NGN 400 mil millones (unos USD 960 millones) para mantener constante la brecha de pobreza y en NGN 1.100 millones (unos USD 2,7 millones), aproximadamente la mitad de los ingresos generados por la medida de reforma, para mantener constante la tasa de pobreza, “lo que implica un aumento significativo de los ingresos incluso después de garantizar que las tasas de pobreza no aumenten”. Este enfoque de la mitigación se reforzó en una Nota de orientación del FMI sobre salvaguardias sociales de junio, publicada casi simultáneamente con la orientación sobre género, en la que el personal técnico del FMI prescribía de forma general que los programas debían tratar de mitigar los efectos adversos de las medidas programáticas sobre los pobres y vulnerables, especialmente mediante el fortalecimiento de las redes de seguridad social (por ejemplo, aumentando las transferencias sociales). La orientación sobre cuestiones de género deja sin respuesta si los planes de protección social y gasto son los únicos tipos de medidas de mitigación que el personal debe tener en cuenta al abordar los efectos perjudiciales de género de su propio asesoramiento en materia de políticas, o si también deben considerarse otros tipos de políticas. Dada la amplia gama de áreas de política en las que se pueden manifestar impactos perjudiciales de género, como las políticas de flexibilización laboral, todavía no está claro qué medidas prevé el FMI que mitigarían cada uno de estos impactos. En la revisión real del artículo IV de Nigeria, este análisis se tradujo en mencionar que sólo se necesitarían NGN 400 mil millones para mantener la brecha de la pobreza sin cambios, pero señalando

que, “como es probable que las redes de seguridad social no sean totalmente escalables a corto plazo, se necesitarán medidas complementarias (tarifas de acuerdo al consumo; aumento del gasto en salud y educación) como parte del paquete de reformas”.

Por lo tanto, al principio, el análisis de los impactos del Fondo en el documento sobre Temas seleccionados se basaba en medidas de mitigación mediante un plan de transferencia social que sabía que no podía aplicarse de manera realista. Tampoco contenía ningún análisis de cómo las tarifas de acuerdo al consumo, las tarifas más bajas que suelen cobrar las empresas de servicios públicos a los grupos pobres y marginados, o el gasto en salud y educación pueden afectar la brecha de pobreza o la tasa para compensar los impactos de la reforma del IVA. De hecho, al FMI se le han presentado pruebas sólidas de que la prueba de medios económicos, el pilar central de su enfoque de protección social específica, es muy inexacto, “excluyendo comúnmente a más de la mitad de los beneficiarios previstos, con muchos de ellos teniendo un desempeño mucho peor”³⁹ y, por lo tanto, sin ofrecer en realidad una salvaguardia sólida para proteger a los más pobres de los efectos adversos específicos de ciertas políticas económicas. En términos más generales, el enfoque del FMI con respecto a la protección social específica ha sido, recientemente, objeto de un intenso escrutinio por parte de la propia Oficina de Evaluación Independiente del FMI⁴⁰, el relator especial de las Naciones Unidas sobre extrema pobreza y derechos humanos⁴¹, prominentes economistas⁴² y muchas organizaciones de la sociedad civil⁴³, como resultado de lo cual el FMI está llevando a cabo una revisión de su posición con respecto a la protección social en términos más generales.

Ya que se trata de un posible instrumento que el FMI prevé utilizar para mitigar los efectos adversos de su propio asesoramiento en materia de políticas en materia de género, hay consideraciones específicas de género que deben tenerse en cuenta. Si bien en el párrafo 26 ya se indica que “tal vez sea necesario considerar posibles ventajas y contrapesos entre la condicionalidad de los gobiernos para mejorar la selección de objetivos, como la prueba de medios económicos, y su repercusión en el género”, no se proporciona mucha explicación u orientación sobre cuáles pueden ser esos efectos o cómo considerar esas compensaciones. De hecho, si bien los estudios sobre los impactos de género de las transferencias de efectivo son mixtos, la evidencia sugiere que, dependiendo de su diseño, “las transferencias condicionales

39 Kidd, *Pro-poor or anti-poor? The World Bank and IMF's approach to social protection*, CADTM, 2018.

40 IEO, *The IMF and Social Protection*, 2017.

41 UN Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, *Social Protection is a human right: “Embrace the Social Protection Floor Initiative”*, OHCHR, A/69/297, 2018.

42 International Development Economics Associates, *53 Economists write to IMF Directors on approach to Social Protection*, 20 de diciembre de 2017.

43 Global Coalition for Social Protection Floors, *Statement to the IMF on the findings of the evaluation report and the IMF's approach towards social protection*, 25 de octubre de 2017.

en realidad podrían reforzar los roles tradicionales de género y aumentar la carga de trabajo de las mujeres relacionada con las condiciones⁴⁴, lo que llevó a las expertas feministas en protección social a abogar específicamente por diseños transformadores de género de los esquemas de transferencia de efectivo⁴⁵.

Si bien estas mismas expertas y, de hecho, los críticos más generales de la labor de protección social del Fondo, así como muchos funcionarios del FMI, mantienen la posición de que el diseño y la aplicación específicos de los planes de protección social están por fuera del mandato del FMI y directamente dentro de la responsabilidad de los Estados, el FMI tampoco debería imponer políticas que sabe que exacerban la desigualdad de género mientras receta soluciones que sabe que, en la realidad, no serán capaces de mitigar el daño causado. En cambio, a falta de pruebas verdaderamente sólidas de que las medidas de mitigación propuestas realmente reducirán el daño, el FMI debería reconocer abierta y honestamente esta realidad y optar por una combinación de políticas alternativas que promueva, en lugar de socavar, la igualdad de género y los derechos de las mujeres en primer lugar.



Una mujer trabaja en un campo de patatas, Bangladesh

44 UNICEF, *Cash transfers: What's gender got to do with it?*, 13 de mayo de 2016.

45 Sepúlveda Carmona, *Busting the myth that conditional cash transfers are gender-sensitive*, Development Pathways, 2017.

4. Conclusión

Sobre la base de análisis anteriores sobre el papel del FMI en relación con el género, el énfasis de la labor del FMI en materia de género debería ocuparse directamente de abordar los posibles daños de sus propias políticas, en lugar de perseguir proactivamente nuevas esferas de política. En ese sentido, la elaboración de la nota de orientación, en particular el párrafo 26, es un avance positivo en la evolución de la comprensión por parte del Fondo de la relación entre la igualdad entre los géneros y la política macroeconómica.

Hay que reconocer que, desde su creación en 2013, este trabajo se ha desarrollado con relativa rapidez dentro del FMI, desde la investigación hasta la puesta en práctica, y se ha ampliado su alcance más allá de las cuestiones de participación de las mujeres en la fuerza laboral, demostrando un compromiso genuino por parte del FMI de ir más allá de la retórica y pasar de las palabras a la acción.

Sin embargo, la nueva orientación y el último trabajo del FMI en materia de género dejan muchas preguntas sin respuesta y plantean algunas preocupaciones nuevas:

La condición macrocrítica de las desigualdades económicas y de género sigue siendo un estándar poco claro, por lo que el enfoque del Fondo es ad hoc y no sistemático.

El modelo DSGE aplicado a Argentina ofrecía sólo una visión muy estrecha de la cuestión increíblemente compleja sobre la medición de los efectos adversos de las políticas macroeconómicas en materia de género. Sigue sin estar claro qué componentes de la economía debe analizar, a qué políticas debe aplicarse y plantea innumerables preocupaciones sobre su aplicación ampliada y sostenida en la práctica.

Sigue sin estar claro qué tipos de políticas alternativas debería considerar el personal técnico del FMI para evitar exacerbar la desigualdad de género, mientras que los primeros indicios apuntan a un menú de opciones muy limitado. También sigue faltando más orientación sobre lo que pueden constituir medidas de mitigación, aunque las recetas de política estándar dirigidas a los planes de protección social son claramente inadecuadas.

El panorama general: Cuidado con la cooptación

En términos más generales, el último trabajo de género del FMI ha comenzado a revelar más claramente un riesgo inherente

arraigado en la institución financiera internacional a cargo de la cuestión de la desigualdad de género. De acuerdo a la vieja crítica feminista de que la mayor parte del asesoramiento en materia de políticas del FMI, de hecho, todo su modo de pensar económico, básicamente, ha socavado y sigue socavando la igualdad de género y los derechos de las mujeres, en particular en los países en desarrollo, sólo tiene valor que el FMI se comprometa explícitamente con las cuestiones de género si conduce a un cambio sustancial y significativo de la mayor parte de su asesoramiento en materia de políticas.

El párrafo 26 podría ofrecer una forma en que el personal técnico del FMI podría comenzar a hacer ese cambio significativo de las políticas más perjudiciales hacia aquellas que realmente promueven la igualdad de género y los derechos de las mujeres: dependiendo de cómo sea implementado.

Si bien, hasta ahora, solo se ha aplicado una vez el modelo DSGE al asesoramiento convencional del FMI en materia de política macroeconómica y esta labor puede seguir desarrollándose para construir un análisis mucho más sólido, en su aplicación a Argentina, el FMI esencialmente encontró una manera de utilizar su análisis de género para reforzar aún más un recorte de impuestos comúnmente propuesto entre una multitud de otros, en lugar de que sirva como la base sobre la que desafía sus mismas viejas recetas políticas y las abandona.

Por lo tanto, si la determinación del daño no se hace de manera integral y las alternativas se definen sólo en el sentido más estricto, el FMI corre el riesgo de que su trabajo de género sea percibido como un mero ejercicio de “cooptación”, por el cual el lenguaje del empoderamiento económico de las mujeres se despliega como una estrategia de marca más para disfrazar las políticas regresivas como progresistas.

En ese caso, en medio de las evaluaciones de la OEI que concluyen que los economistas del FMI no están tan preocupados por “hacer una diferencia real sobre el terreno”⁴⁶, las aprehensiones iniciales de la comunidad feminista acerca de que el FMI se meta en cuestiones de igualdad de género en primer lugar, tal vez, no parecerían tan fuera de lugar. Si bien es posible que se le haya dado al FMI un “período de gracia” inicial de cinco años para encontrar su base y ponerse al día con lo que denominó “temas emergentes”, el reconocimiento de la orientación de que las propias políticas del FMI pueden exacerbar la desigualdad

46 IEO, *The IMF and Fragile States*, 2018, pág. 35.

económica y de género, reconociendo que ambas pueden ser fundamentales para el cumplimiento del mandato del Fondo, marca un punto de no retorno y debe ser el comienzo de un cambio de política sustancial y significativo.

Para demostrar su compromiso con la igualdad de género, las próximas medidas que el FMI debería adoptar incluyen:

- Avanzar hacia la sistematización de las evaluaciones de impacto sobre el género y la desigualdad en todo el asesoramiento del FMI en materia de políticas.
- Comprometerse a seguir desarrollando su labor de modelización de los efectos para incluir todas las dimensiones de la igualdad de género, incluyendo el trabajo de cuidados no remunerado, con el fin de producir una descripción más completa y precisa de estas complejas realidades que pueda ser aplicada de manera práctica por el personal.
 - Esto incluye trabajar con macroeconomistas feministas con experiencia en modelización de impacto de forma continua,
 - Y avalar y comprometerse con los UN Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments of Macroeconomic Reform Programmes.
- Seguir formalizando su enfoque y metodología sobre la igualdad de género, en particular:
 - Desarrollar su marco sobre la condición macrocrítica de las cuestiones de género,
 - Crear un marco sobre la forma en que su labor en materia de género debe relacionarse con la de otras instituciones, como las recomendaciones del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer,
 - Incorporar las cuestiones de género en las revisiones en curso, como la revisión general de la supervisión,
 - Desarrollar una visión institucional formal del FMI a nivel de directorio sobre la igualdad de género.



Mujeres indígenas hmong plantan brotes de arroz, Vietnam



© UN Photo/Kiboe Park



The Bretton Woods Project is an ActionAid hosted project, UK registered charity no. 274467, England and Wales charity no. 274467, Scottish charity no. SC045476. El Bretton Woods Project está respaldado por una red de ONG del Reino Unido, la Fundación C.S. Mott, la Fundación William y Flora Hewlett y The Rockefeller Brothers Fund, así como por la ayuda financiera de la Unión Europea (UE). El contenido de esta publicación es responsabilidad única del Proyecto y no puede de ninguna manera considerarse como un reflejo de los puntos de vista de la UE.

Bretton Woods Project
33-39 Bowling Green Lane
London EC1R 0BJ
United Kingdom

Tel: +44 (0)20 3122 0610
Email: info@brettonwoodsproject.org
www.brettonwoodsproject.org

 @brettonwoodspr
 facebook.com/BrettonWoodsProject