

World Economics Association
WEA Conference, with the support of IDEAs
Feminist Economics: contributions and challenges
April 20th-May 20th 2022

Title of the paper: Deuda externa y sesgo de género. Algunas aproximaciones desde la Economía Feminista

Author (s): Agostina Costantino

Affiliation: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (UNS-CONICET)

Email correspondent author: agoscostantino@gmail.com

Abstract (150 words):

El objetivo de este artículo será indagar en las vías de impacto del endeudamiento soberano en términos de género para algunos países de América Latina, pero haciendo énfasis en el caso de Argentina. Desde la perspectiva de la Economía Feminista, el endeudamiento soberano tiene impactos en términos de género por medio de tres vías: (i) el ajuste fiscal; (ii) la forma del crecimiento económico; y (iii) las reformas estructurales que se explican detalladamente y con evidencia en el documento.

Respecto al ajuste fiscal, el mismo puede lograrse aumentando los impuestos o reduciendo los gastos del gobierno. Ninguna de las dos vías es neutral en términos de género y las recomendaciones de los acreedores suelen incluir las opciones que perjudican más a las mujeres y personas LGBTI+. En segundo lugar, la forma en que crezca el PBI para hacer sostenible la deuda también puede registrar impactos diferenciados en función del género. Con sus recomendaciones, los organismos internacionales suelen presionar a los países a especializarse en las actividades primario-exportadoras. Este tipo de estrategias de crecimiento suele tener un impacto diferencial en detrimento de las mujeres tanto en términos de empleo, carga sobre los cuidados y violencia.

Paper (2000 words without references)

El objetivo de este artículo será indagar en las vías de impacto del endeudamiento soberano en términos de género para algunos países de América Latina, pero haciendo énfasis en el caso de Argentina, que actualmente se encuentra bajo un acuerdo stand by con el FMI.

1. Fundamentos e implicaciones de la Economía Feminista poniendo énfasis en la deuda

La Economía Feminista viene señalando desde hace décadas la relación entre los procesos de financierización del capital y de endeudamiento de las personas como dos caras de la misma moneda. El desmantelamiento del Estado de bienestar llevó a la financierización de muchas esferas de la reproducción social con un impacto fuertemente sesgado en contra de las mujeres: con la retracción del Estado de la provisión de muchos bienes y servicios aumentó de manera considerable el nivel de endeudamiento, sobre todo de mujeres, para poder garantizarse el acceso a esos mismos derechos. Al mismo tiempo, la desregulación de la economía limitó las herramientas disponibles de economía política, por ello mismo fomentó procesos de severo endeudamiento de los Estados.

Ahora bien, el endeudamiento soberano impacta de diversas formas sobre los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres. Para explicar la deuda pública, la perspectiva ortodoxa suele utilizar la analogía del país como un hogar que gasta por encima de sus ingresos. De esta manera, el endeudamiento de un país se debería a que el mismo está gastando por encima de sus ingresos tributarios, por lo que va de suyo que lo primero que debería hacer es recortar esos gastos para evitar mayores necesidades de endeudamiento. El primer problema con esta analogía es el supuesto de que la deuda se destine a financiar gasto, cuando está probado, al menos para el caso argentino, que el endeudamiento externo se destina en general a financiar la compra de activos externos¹. En la analogía del hogar, sería como pedirle a todo el hogar que recorte sus gastos corrientes, afectando su nivel de vida, porque en el pasado un pariente se endeudó para comprar una casa de veraneo. La deuda se podría saldar vendiendo la casa de veraneo del pariente, en vez de consumir peores alimentos. El segundo problema con la analogía, y que es pilar fundamental de la crítica feminista, es que los hogares no son unidades homogéneas. Las decisiones no se toman sin conflicto, ni todos/as los/as integrantes del hogar ganan con todas las decisiones que se toman. De hecho, en general, las que suelen perder (en términos de ingresos, trabajos y carga de cuidados) son las mujeres y las niñas.

La economía ortodoxa pone en el centro del análisis una comprensión acotada de la sostenibilidad de la deuda. Así, los esfuerzos de los países deudores deben centrarse en el repago de los saldos adeudados a lo largo del tiempo, básicamente mediante la consolidación fiscal. A pesar de que en los últimos años

¹ Eduardo Basualdo (2017), *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*, Buenos Aires: Siglo XXI. BCRA (2020), "Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos, 2015-2019", Buenos Aires: BCRA. Bruno Susani (2019), *La economía oligárquica de Macri. Endeudar, empobrecer y fugar*, Buenos Aires: CICCUS.

muchos organismos internacionales hayan incluido “narrativas de género”, en la mayoría de los casos no son vinculantes para los países y no abordan cuestiones estructurales². Incluso, en el marco de la elaboración de la llamada “Nueva estrategia de género del FMI”, varias organizaciones de la sociedad civil reiteran el llamado de atención respecto a que el FMI continúa restando importancia a las causas reales de la desigualdad de género, ancladas en las políticas macroeconómicas que el propio organismo impulsa, y que la relega como “otra forma de desigualdad de oportunidades”, aún habiendo sido reconocido por la propia institución que las mujeres han sido las que más han sufrido las consecuencias económicas de la pandemia³. Algunas miradas heterodoxas entienden la sostenibilidad de la deuda incorporando no solo la ecuación fiscal, sino también el saldo externo de la economía y su capacidad de crecer. Aunque representa una mirada diferente de la ortodoxia, mantiene su atención en cierto equilibrio macroeconómico, sin consideración por los indicadores sociales o, de manera más precisa, por la realización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de la población.

La Economía Feminista, en cambio, pone en el centro la sostenibilidad de la vida de las personas. Esto implica evaluar cualquier decisión de política económica desde el punto de vista del impacto que tendrá sobre la calidad de vida y los derechos humanos de todas las personas afectadas. La sostenibilidad de la deuda no debería vulnerar la vida. Siempre que estén en conflicto ambas perspectivas, debe privilegiarse el derecho a una vida digna, en lugar de aceptar las exigencias de los acreedores por suponer que es plausible un sacrificio actual por la perspectiva de una mejoría ulterior, y más aún cuando se trata de condicionalidades que, está probado y documentado, no llevan a la consecución de los objetivos proclamados.

En lo que sigue de este documento, esta perspectiva es la que ordena el tratamiento de la relación entre la deuda y la economía argentina, contemplando en especial a las mujeres y personas LGBTI+ como llave de entrada a una mirada que implique considerar los derechos humanos de toda la población.

2. Vías de impacto del endeudamiento soberano en términos de género

En los procesos de renegociación de deudas soberanas, los acreedores suelen demandar –a través de los organismos internacionales de crédito- dos cuestiones centrales: que el déficit fiscal con respecto al PBI del país tienda a cero en un determinado período; y que el país realice reformas estructurales necesarias para aumentar la competitividad. Desde la perspectiva de la Economía Feminista, ninguna de estas medidas es neutral en términos de género, básicamente, porque las mujeres y personas LGBTI+ se encuentran sobrerrepresentadas dentro de la población pobre, en condiciones de precariedad tanto en el

² Elson, Diane y Corina Rodríguez Enríquez (2021), “Del dicho al hecho: la narrativa de género del FMI y los derechos humanos de las mujeres”, *Derechos en Acción*, (18), 275-310.

³ Sargon Nissan y Roos Saalbrink (2021), “The IMF’s Comprehensive Surveillance Review: A bungled attempt at meeting the moment”, Bretton Woods Project at Issue, julio de 2021, disponible en <https://www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2021/07/At-Issue-Summer-2021-Comprehensive-Surveillance-Review.pdf>

mercado de trabajo, en la seguridad social y en el tiempo disponible, entre otras cuestiones. Más específicamente, ya se ha ofrecido evidencia de que el endeudamiento soberano tiene impactos en términos de género principalmente a través de tres vías: (i) el ajuste fiscal; (ii) la forma del crecimiento económico; y (iii) las reformas estructurales. Veamos cada una de estas vías.

2.1 Ajuste fiscal: Sesgo en los ingresos y en los gastos

La recomendación más usual de los organismos internacionales de crédito durante procesos de renegociación de deuda –y en esto hay coincidencia con las demandas de otros acreedores- es el ajuste fiscal. La fuente de esta sugerencia es que el endeudamiento de los países se realiza para cubrir gasto público excesivo. No solo se omiten otras causas diferentes al endeudamiento, sino que no suelen contemplarse realmente las razones que afectan tanto a los ingresos como los gastos del Estado. Esto se hace evidente, por ejemplo, en el requerimiento del FMI a 138 de 148 países para que procedieran con la consolidación fiscal para reducir su deuda pública entre 2020 y 2021, omitiendo la caída de ingresos y necesidad de gasto asociadas a la pandemia de COVID-19⁴. El organismo insiste en la austeridad, al punto de orientar a más del 80% de la población mundial en este sentido en los años por venir, incluso a pesar de las incertidumbres sobre la evolución de la pandemia⁵.

2.2 La forma concreta de la expansión económica

Para los acreedores, el crecimiento del PBI es una variable asociada a la mejora de la sostenibilidad de la deuda, sin consideración particular sobre si esto mejora o no las condiciones de vida de la población del país deudor. El interés en la expansión de la economía reside en que permite reducir el peso relativo del déficit fiscal, liberando así recursos para el reembolso. Ahora bien, el cumplimiento de este objetivo implica estrategias de corto/mediano plazo y estrategias más estructurales, de largo plazo, que son las que moldean el crecimiento del país.

Respecto de las primeras, las estrategias de recuperación post pandemia, no sólo en Argentina sino en la gran mayoría de países del mundo, se concentraron en el sector de la construcción –entre otras vías, a

⁴ Shahra Razavi, Helmut Schwarzer, Fabio Durán-Valverde, Isabel Ortiz y Devika Dutt (2021), *Social Policy Advice to Countries from the International Monetary Fund during the COVID-19 Crisis: Continuity and Change*, Ginebra: International Labour Organization.

⁵ Isabel Ortiz y Matthew Cummins (2021), “Global Austerity Alert Looming Budget Cuts In 2021-25 And Alternative Pathway”, SSRN Electronic Journal.

través de la obra pública-. En toda América Latina, la actividad que más había crecido a mediados del 2021 respecto a los niveles pre-pandemia fue la construcción⁶. Se trata de un sector altamente masculinizado.

Se suele remarcar el efecto multiplicador que tiene la construcción para el resto de la economía, donde puede impulsar reactivación y creación de empleos. Sin embargo, vale la pena remarcar que esta no es la única alternativa. Según una guía conjunta de tres ministerios nacionales (Obras públicas, Economía y Mujeres, Géneros y Diversidad), la infraestructura vinculada a salud, cuidados, educación y agua y saneamiento genera más del doble de cantidad de puestos de trabajo en relación a otras obras de infraestructura⁷. Un estudio de De Henau y Himmelweit calcula que la inversión pública en servicios de atención a la infancia estimula más el empleo que la inversión en construcción, con más puestos de trabajo para las mujeres, aunque no necesariamente menos para los hombres⁸.

En el caso de las estrategias de más largo plazo, las recomendaciones de los organismos internacionales suelen estar ligadas a la eliminación de los controles de cambio y de capitales, la apertura comercial, la desregulación de actividades productivas y una menor presencia estatal en la producción. Este sesgo de apertura y desregulación presiona a los países a especializarse en las actividades que son actualmente más productivas. Una suerte de exacerbación de las ventajas comparativas estáticas, que puede resultar atractiva en términos de recursos de corto plazo, pero tiene cuestionamientos para un proceso de desarrollo integral. En el caso de los países latinoamericanos, esta presión ha generado que tiendan a centrar sus estrategias de crecimiento en actividades extractivistas. Este tipo de estrategias de crecimiento suele tener un impacto diferencial en detrimento de las mujeres tanto en términos de empleo, carga sobre los cuidados y violencia.

2.3 Impactos desiguales de las reformas estructurales

Las reformas estructurales han quedado, en los debates públicos, presas del campo semántico del neoliberalismo. Sin embargo, es posible pensar en reformas estructurales en una clave progresista, que atienda a los cambios de la sociedad argentina para mejorar la calidad de vida. En teoría, podría pensarse la necesidad de reformas estructurales frente a cambios demográficos (disminución del bono demográfico por ensanchamiento de la cima de la pirámide poblacional, caída en las tasas de natalidad, etc.), cambios en el mundo del trabajo (aumento de la informalidad, el cuentapropismo, etc.), o frente al sesgo de género propio del reparto de las tareas de cuidados (protección social asociada sólo al trabajo formal en relación

⁶ CEPAL. 2022. «Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2021». CEPAL.

⁷ Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Economía y Ministerio de Mujeres, Género y Diversidades (2021), 10 motivos para invertir en Infraestructura del Cuidado, Buenos Aires, disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/diez_motivos_para_invertir_en_infraestructura_del_cuidado_-_guia_para_la_accion_la_sensibilizacion_la_visibilizacion_y_la_sensibilizacion_2021.pdf

⁸ Jérôme De Henau y Susan Himmelweit (2021), “A Care-Led Recovery From Covid-19: Investing in High-Quality Care to Stimulate And Rebalance The Economy”, *Feminist Economics*, 27 (1-2), 453-69, disponible en <https://doi.org/10.1080/13545701.2020.1845390>

de dependencia), así como a una necesidad de progresividad de los sistemas tributarios (tal como mostramos en la subsección 4.1).

Sin embargo, las reformas estructurales recomendadas por los organismos internacionales no suelen ir en este sentido. Por el contrario, sus sugerencias suelen tener que ver tanto con el objetivo de ajuste fiscal (menos gasto del Estado en materia de empresas públicas, pago de jubilaciones, seguridad social, etc.), como con un objetivo más estructural de aumento de la competitividad de la economía. En este último caso, se refiere a una visión de corto plazo en materia de costos, principalmente el costo laboral (ya sea de la/os trabajadora/es activa/os o pasiva/os), pero también otros como los tributarios. Las visiones de competitividad con plazos más largos pueden enfatizar la necesidad de inversión en educación o en investigación y desarrollo, lo cual implica destinar fondos, que en la experiencia internacional requieren de la coordinación del Estado.

Si bien la negociación en curso entre Argentina y el FMI no incluiría reformas estructurales, el requisito de revisiones trimestrales podría derivar, tal como está ocurriendo en otros países deudores del FMI, en recomendaciones de este tipo en los próximos meses o años.