

Derechos, género e indicadores de progreso. Las deudas de la democracia

Flavia Marco Navarro y Laura Pautassi

1. Introducción

La falta de incorporación de un enfoque de género en temas centrales como el endeudamiento público y privado, y las consecuencias que acarrea para las personas, irrumpe una y otra vez a medida que los efectos de tal déficit se hacen presentes en nuestras vidas. Este capítulo analiza el valor intrínseco e instrumental del enfoque de género en el campo de las obligaciones financieras tanto de los Estados (deuda pública) como de las mujeres y diversidades sexuales (deuda privada), así como en lo referente a estándares y principios vinculados a la protección de las personas y su relación con el desarrollo e implementación de indicadores de progreso.

Estos indicadores constituyen una herramienta robusta desde numerosos espacios (diseño y evaluación de políticas de los tres poderes del Estado, supervisión y monitoreo internacional, empoderamiento ciudadano y circulación de información pública entre las diversas agencias estatales) y, al mismo tiempo, en la medida que se los integre con el conjunto del accionar estatal, permitirán avanzar en una mayor

institucionalidad y garantías para el ejercicio de los derechos de las mujeres y diversidades sexuales.

En especial, vinculado con el impacto del endeudamiento público y privado, en la sección 2 del capítulo, nos detenemos en algunos elementos que han caracterizado a los procesos económicos en América Latina que, lejos de ser neutrales, han tenido claro sesgos de género. En la sección 3, se presentan indicadores de progreso que se utilizan en los mecanismos de monitoreo internacional vigentes en la región y su potencial para medir, con enfoque de género, las obligaciones estatales vinculadas a la deuda. En la sección 4, se aborda la autonomía económica de las mujeres en tanto categoría de contenido explicativo y aspiracional, que termina conformando una ficción, donde se manifiestan tanto los déficits en el ejercicio de derechos como los impactos diferenciados de las políticas públicas, incluidas las de deuda y las de acceso al crédito por parte de la ciudadanía. En la sección 5, se presentan las reflexiones finales que destacan la necesidad de promover el reconocimiento a una vida libre de endeudamiento que permita a las mujeres y diversidades sexuales ejercer la autonomía económica en todas sus dimensiones.

2. Incorporar enfoques en el endeudamiento

Entre tantos aportes que el feminismo produjo se encuentra el concepto de “enfoque” que, vinculándose precisamente con la denuncia de la asimetría de poder que estructura las sociedades y considera a las diferencias e identidades sexuales como eje de jerarquización, llevó a instalar e implementar la potente fórmula de enfoque de género (*gender mainstreaming*). El concepto sintetiza una de las principales estrategias en el campo de la institucionalidad pública, que es la idea de transversalidad. Esto es, la única forma de transformar las desigualdades estructurales requiere “atravesar” todos los ámbitos de la sociedad que las producen y reproducen. Esta metodología interpeló a las teorías sobre el Estado, la economía, la política, las subjetividades, con una importantísima producción a nivel global, interdisciplinaria

y regional, que permitió visibilizar las relaciones asimétricas entre los sexos y determinar cuándo un trato diferenciado es legítimo y cuándo es discriminatorio.

Precisamente el enfoque de género produjo un cambio de paradigma, en tanto desarrolló un conjunto de ideas, metodologías y técnicas que permitieron cuestionar y analizar las formas a través de las cuales los grupos sociales han construido y asignado responsabilidades, actividades, comportamientos para mujeres y varones y diversidades sexuales. No solo se trata de un concepto sino de una estrategia de intervención. Cabe recordar que, ya en los años noventa, el movimiento feminista planteaba a nivel global, pero particularmente en América Latina, que los efectos de las políticas macroeconómicas implementadas en el contexto del ajuste estructural en los países periféricos –hoy del Sur Global– no habían sido neutrales en términos de género. El énfasis estaba puesto en que las políticas macroeconómicas aplicadas en la región en las últimas décadas del siglo XX desconocieron manifiestamente las implicaciones de las relaciones de género, más aún, las mujeres fueron consideradas como un recurso económico (Birgin, 1992).

En primer lugar, en los diagnósticos previos a la aplicación de las políticas de corte neoliberal se señaló la relación existente entre sectores productivos, vinculados a la economía tradicional, y los residuales o improductivos, donde se incluían los servicios esenciales, y en particular todas las actividades de cuidados, sean remuneradas o no remuneradas. En segundo lugar, se implementaron medidas de austeridad de corto plazo dirigidas a mantener la demanda agregada bajo control para bajar la inflación y disminuir los déficits fiscales y, por la otra, políticas de largo plazo con vistas a liberalizar el comercio, desregular y privatizar, dando cuenta de los efectos de las políticas macroeconómicas en la vida de las mujeres ya que absorbieron el impacto del ajuste trabajando más arduamente dentro y fuera del hogar (Birgin & Pautassi, 2001). Este patrón de desigualdad se transforma en estructural, y su abordaje, lejos de conformarse en un objetivo de

políticas públicas, fue sistemáticamente invisibilizado en las agendas gubernamentales de América Latina.

Cabe destacar que el aporte pionero del feminismo, junto con el activismo de los movimientos de mujeres, lograron su incorporación en la plataforma de acción de la Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing (1995) y en la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe¹. En cada uno de los países de la región, la transversalidad ha sido un mandato directo para los mecanismos para el adelanto de la mujer (MAM) –desde Ministerios, Subsecretarías o Áreas de la Mujer– que en general planifican sus acciones a partir de planes nacionales para la igualdad de oportunidades y de trato. Sin embargo, la transversalidad no alcanzó a las áreas “duras” de las decisiones estatales, como economía, presupuesto, hacienda o asuntos institucionales y, en general, pocas veces las responsables ministeriales integran regularmente los gabinetes presidenciales. Mucho menos se ha incorporado al debate respecto al endeudamiento público a estas áreas institucionales².

Es en este contexto, a inicios del presente siglo, que la Declaración del Milenio (2000) incorpora como estrategia central el enfoque de derechos humanos (EBDH), que consiste en destacar el carácter vinculante de las obligaciones estatales contenidas en los pactos y tratados internacionales de derechos humanos y cómo estas normas deben “atravesar” el accionar del Estado en todos sus ámbitos, jurisdicciones, normas y acciones (Pautassi, 2021). Sin reconocer explícitamente que es una estrategia feminista, la adopción del enfoque de derechos humanos implicó un cambio de escenario relevante, especialmente para las políticas sociales a nivel regional, así como brindó un importante marco de acción para muchas de las dirigencias políticas de inicio de este siglo en América Latina (Abramovich & Pautassi, 2009). En concordancia, los principios de universalidad, igualdad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, como principios

1 Estas conferencias se han celebrado desde 1977 cada tres años y generan agenda y acuerdos políticos regionales de género.

2 Al respecto, véase el capítulo de Magalí Brosio y Mariana Rulli en este libro.

rectores de derechos humanos, se incorporan como estándares de acción ineludible para los Estados. Ambos enfoques (género y derechos humanos) incorporan de ese modo la transversalidad como eje de su accionar y el empoderamiento (*empowerment*) de las personas como objetivo. En el caso de América Latina, sectores del movimiento feminista reivindican la emancipación como proceso colectivo (Lamas, 2020).

La adopción real del enfoque no se acaba en una declaración política, sino que constituye una metodología para la implementación de políticas públicas, con implicancias territoriales y en todos los órdenes de la institucionalidad pública. En particular, si bien en los pactos y tratados internacionales se contempla una realización paulatina del contenido de derechos, considerando especialmente las restricciones derivadas de la limitación de los recursos con que se cuenta, su cumplimiento es insoslayable. Asimismo, el enfoque de derechos humanos impone numerosas obligaciones con efecto inmediato, que se relacionan con el estándar conexo de la utilización del máximo de recursos disponibles³, como también con el de progresividad y de no regresividad. En efecto, al ratificar los instrumentos internacionales de derechos humanos, los Estados se comprometen a realizar informes periódicos ante los órganos de tratados sobre las medidas progresivas adoptadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones comprometidas.

Ahora bien, debemos interrogarnos si entre esos mandatos, la equidad de género se incorpora como un elemento central para la rendición de cuentas o si circula por una vía de tipo narrativa. Es decir, cuánto se ha introducido en indicadores concretos que reflejen si y cómo la deuda afecta a las mujeres y disidencias de manera desproporcionada y, de ese modo, si se han establecido escalas de medición para establecer el vínculo del endeudamiento público con la realización de los estándares de igualdad y no discriminación, en especial

3 Así lo ha considerado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Observación General No.3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes" (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), 14 de diciembre de 1990.

respecto a la autonomía económica de las mujeres. Como se explicará en las siguientes secciones, el enfoque de género aún no forma parte de los abordajes respecto a la deuda.

3. Indicadores de progreso: la obligación en el dato

El proceso de rendición de cuentas presenta una notable utilidad desde un enfoque de derechos, ya que permite y exige realizar diagnósticos de situación, identificar déficits de implementación, establecer agendas pendientes y producir información actualizada que permita a la sociedad controlar las acciones del Estado. Es así cómo se introdujeron a nivel del sistema de Naciones Unidas (Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos [ACNUDH, 2012]) y de la Organización de Estados Americanos sistemas de monitoreo en base a indicadores de progreso para el monitoreo del Protocolo de San Salvador por parte del Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (GTPSS, 2015) y de la Convención de Belem do Pará (MESECVI, 2015). Los indicadores de progreso presentan como particularidad que, al medir obligaciones contenidas en derechos humanos, incluyen indicadores cuantitativos (estructurales, de proceso y de resultados) como también indicadores cualitativos o señales de progreso cualitativas.

En efecto, la importancia de introducir datos e información cuantitativa, pero principalmente cualitativa, se fundamenta en que estos enfoques suponen que las personas y sus derechos deben estar en el centro de las políticas que los Estados formulen y, por tanto, sería un contrasentido evaluar o monitorear políticas desde este enfoque sin escuchar a las propias titulares de derechos (Abramovich, 2021). En similar dirección, se ha advertido que hasta tanto no se incluya la perspectiva feminista y de derechos humanos en la producción de indicadores para la toma de las decisiones y políticas económicas, no se podrá avanzar sobre las desigualdades estructurales (Bohoslavsky, 2018).

La particularidad de este tipo de indicadores es que, a diferencia de los datos socioeconómicos que dan cuenta del grado de desarrollo al-

canzado, los indicadores de progreso miden si se ha logrado efectivamente el cumplimiento de lo comprometido en cada derecho. En contraste con las políticas de desarrollo o la propia Agenda 2030 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los indicadores toman como unidad de medida la obligación incorporada en cada Tratado, y a partir de ello definen las herramientas más aptas para su verificación. Por ello, se ha definido un número importante de indicadores de progreso que buscan evaluar la conducta estatal respecto al cumplimiento de las obligaciones, lo cual integra y precisa la agenda de desarrollo sostenible. Este proceso de rendición de cuentas por parte de los Estados y de monitoreo está generando un nutrido corpus de información y de interpretación del alcance de los derechos. A modo de ejemplo, en el marco de los indicadores elaborados por el GTPSS y que fueron aprobados por la Asamblea General de la OEA en 2015, a partir de 3 ciclos de informes periódicos⁴, los Estados han ido desarrollando sistemas de información pública en base a indicadores y a partir de las siguientes categorías:

Categoría conceptual	Tipo de indicador		
	Estructural	Proceso	Resultado
Recepción del derecho	Incorporación de obligaciones en legislación	Perspectiva de derechos humanos en políticas públicas	Situación de garantía en los componentes principales del derecho
Compromiso financiero y presupuestal	Disposiciones legales que establecen recursos a asignar	Pertinencia y eficiencia de procesos para implementar políticas públicas	Disponibilidad (nivel y formato) de recursos invertidos

⁴ Los informes de monitoreo del PSS se encuentran disponibles en: <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/>

Categoría conceptual	Tipo de indicador		
	Estructural	Proceso	Resultado
Capacidades estatales	Estructura institucional del Estado y del sistema jurídico	Aceptabilidad, adaptabilidad y calidad de esfuerzos de programas presupuestales	Resultados en los que el Estado tiene influencia directa
Igualdad y no discriminación	Institucionalidad para asegurar igualdad, identificación	Incorporación del principio de igualdad en acciones, programas y/o políticas	Brechas en la garantía del derecho por grupos o regiones
Acceso a la justicia	Recursos judiciales administrativos para exigibilidad	Eficiencia de recursos y garantías procesales	Eficacia de los recursos judiciales
Acceso a la información y participación	Condiciones básicas para el acceso a información sobre la institucional para el diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas para la ciudadanía.	Características de las políticas públicas para acceso y garantía de transparencia y participación	Avance en disponibilidad de información para el derecho; empoderamiento de la ciudadanía y participación efectiva

Fuente: Pérez Gómez, Pérez Molina, Loreti, Pautassi y Riesco, 2022 en base a GTPSS (2015).

Como puede apreciarse, al existir como categorías transversales compromisos presupuestarios y los recursos financieros que asigna cada Estado, sumado a las capacidades estatales, las cuales refieren a las formas concretas en que se organiza el poder al interior de un Estado, junto con el principio de igualdad y no discriminación, entre

otros, se establecen las bases para medir con indicadores el alcance del cumplimiento de las obligaciones estatales. Si bien en el caso del monitoreo del Protocolo de San Salvador no se han definido indicadores vinculados con deuda pública y privada, la matriz ya en curso posibilita al GTPSS su incorporación a partir de las anteriores categorías.

Cabe señalar que los dos primeros ciclos de informes evaluados establecieron las líneas de base para la medición de derechos, y es durante el tercer ciclo que el GTPSS comienza a medir progresividad en el cumplimiento de DESC. En oportunidad de evaluar a los Estados que han presentado informes, las y los expertos del GTPSS señalaron que "... la progresividad no puede evaluarse exclusivamente en términos de asignaciones de recursos y menos aún sólo en términos presupuestarios. Asimismo, la progresividad va más allá de meros avances marginales en indicadores cuantitativos, dado que se requiere de la ejecución de acciones claras encaminadas a mejorar el nivel de vida de las personas..." (GTPSS, 2020). Agregan que la evaluación se basa en "una valoración multidimensional que pondera la evolución de la situación sobre el cumplimiento de los DESC de manera longitudinal, evaluando los cambios de las diversas variables que conforman el núcleo de los derechos y considerando un horizonte dinámico, acorde a los cambios sociales que configuran los requerimientos fundamentales de la población, definido a partir de un nivel de vida digno para todas las personas sin discriminación. Para ello, el GT ha aplicado un método cuali-cuantitativo mediante el cual se procesa, tanto la información sobre el cumplimiento de derechos a partir de los indicadores establecidos, como las tendencias observables en dicho nivel de cumplimiento, que son la base para valorar su progresividad, considerando el conjunto de indicadores establecidos" (GTPSS, 2020), los que a su vez incluyen un enfoque de género, diversidad y multiculturalidad.

En el caso de los Estados y de la sociedad civil, ha significado un ejercicio inédito ya que no tenían experiencia en este tipo de mecanismos de rendición de cuentas, como tampoco en la producción periódica de información. Sin embargo, aún no existe una transformación

de amplio alcance y se requiere mayor desagregación de los datos, por sexo o identidad de género, edad, nivel educativo, pertenencia étnico-racial (Pautassi, 2018). A su vez, a partir de tres ciclos de análisis de informes en base a indicadores de progreso y señales de progreso cualitativas, se fue robusteciendo el vínculo indisoluble entre el dato cuantitativo y la mirada cualitativa.

Ahora bien, ¿cómo se puede medir la incidencia del endeudamiento sobre el nivel de realización de los derechos humanos? ¿Existen obligaciones de garantizar una vida libre de endeudamiento? ¿Cuáles serían los derechos que deben ser medidos? Las respuestas a estas preguntas registran una relevancia mayúscula. Si bien se han establecido estándares vinculados al concepto de vida digna, de interdependencia de derechos y respecto a la deuda⁵, todavía requiere mayor conceptualización y denuncia la consideración del endeudamiento como medida regresiva en relación con las condiciones de vida de la población y la garantía en el acceso a DESC. Es por ello que, para avanzar en esta vinculación entre obligaciones, estándares e indicadores, partimos del concepto de la autonomía económica de las mujeres e identidades sexuales diversas, para desde allí identificar elementos a considerar para futuras intervenciones tanto para las políticas públicas como para el monitoreo internacional.

4. La ficción de la autonomía económica de las mujeres

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la autonomía es entendida como “la capacidad de las personas para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas, de manera de poder ser y hacer en función de sus propias aspiraciones y deseos en el contexto histórico que las hace posibles”. Considerando precisamente las desigualdades de género, esta institución identificó tres dimensiones, interrelacionadas, de la autonomía de las mujeres: la física, la económica y en la toma de decisiones políticas (CEPAL 2022).

⁵ Al respecto, véase el capítulo de Juan Pablo Bohoslavsky y Julieta Rossi en este libro.

La autonomía económica se entiende como la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los varones. Considera el uso del tiempo y la contribución de las mujeres a la economía (CEPAL, 2022). La autonomía implica el ejercicio de los derechos humanos, y en particular la autonomía económica requiere el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Todas las dimensiones de la autonomía de las mujeres son interdependientes, al igual que los derechos humanos.

Reflexionar sobre la autonomía económica y el ejercicio de la ciudadanía, desde un enfoque de derechos, remite a visualizar las diferencias entre lo que medimos y lo que aspiramos como objetivos de equidad e igualdad, y las complejidades que debemos considerar, muchas vinculadas con las relaciones de poder entre mujeres y varones, presentes al momento de proponer, diseñar y analizar indicadores de género (Rico & Marco Navarro, 2010).

En reiteradas ocasiones hemos sostenido que el trabajar remuneradamente no es sinónimo de autonomía económica para las mujeres, tanto por las circunstancias en que se da la ocupación, usualmente sin acceso y cobertura de seguridad social, como tampoco en relación a los montos de dinero a que acceden las mujeres como remuneración. Debe agregarse que los destinos del salario de las mujeres son diferentes, ya que ellas priorizan los costos de salud y educación de la familia y dejan escaso margen para la libre utilización. También se debe sumar la escasa disponibilidad de tiempo de las mujeres debido al trabajo doméstico y de cuidado no remunerando. La vida es tiempo, y si no disponemos de nuestro tiempo no disponemos de nuestra vida. Como si fuera poco, se debe agregar también el endeudamiento privado de las mujeres como otra limitante de la autonomía económica⁶. El trabajo remunerado es entonces un requisito necesario, pero

⁶ En coincidencia con varios capítulos en este libro, en especial el de M. Nieves Rico y de Ariel Wilkis con Florencia Partenio.

no suficiente, para esta dimensión de la autonomía de las mujeres y seguramente para las identidades sexuales diversas.

La autonomía económica de las mujeres es sin dudas una categoría conceptual de gran valor para dar cuenta de las diversas realidades de las mujeres, de las brechas y desigualdades de género en relación con los varones, pero también entre ellas. La autonomía de las mujeres, en todas sus dimensiones económica, física y política, es una aspiración, un deber ser. Sin embargo, en la actualidad constituye una ficción por dos razones. En primer término, por la insuficiencia de recursos, que aun cuando se trate de mujeres con ingresos propios, en general han contraído deudas privadas, por lo que sus ingresos no necesariamente son de libre disposición. Se trata de una razón de orden práctico, la autonomía económica deviene en una ficción por una realidad aplastante.

En segundo término, porque la autonomía tan reivindicada por nosotras las feministas presenta ciertas (¿aparentes?) contradicciones con la teoría también feminista del cuidado. Es así que el cambio de paradigma al que aspiramos con el cuidado en el centro de la vida (y de la economía y de las políticas) implica asumirnos como seres vulnerables, en contraposición a la persona completamente autónoma que se supone opera en las sociedades y mercados y que se hace cargo de las poblaciones dependientes (tanto económicamente como en términos de cuidado). Propugnamos asumirnos desde la fragilidad humana y la interdependencia. Se trata de una razón de orden teórico, que, en un guiño a Nancy Fraser (Fraser, 1997), podríamos denominar el dilema del cuidado y la autonomía.

Nuestro interés se concentra en la primera razón que hace a la autonomía económica una ficción para las mujeres y cómo se vincula con el endeudamiento, tanto a nivel micro como macro.

4.1 El endeudamiento de las mujeres

El acceso al crédito es algo deseable y promovido por diversos organismos internacionales y agencias de cooperación, incluso desde numerosas organizaciones de mujeres. Es un área donde las mujeres

afrontan especiales obstáculos relacionados con la ausencia de garantías reales y de empleo formal, usualmente requeridos para el otorgamiento de créditos en el sistema financiero formal.

¿Cuándo entonces el acceso al crédito, en lugar de potenciar la autonomía económica de las mujeres, se convierte en una limitante? En primer lugar, cuando por los obstáculos de acceso al crédito formal las mujeres acuden a pedir dinero de prestamistas informales o incluso instituciones del sistema financiero especializadas en microcrédito con unos intereses muy superiores a los de la banca tradicional.

Un estudio sobre endeudamiento de las mujeres realizado en la ciudad de Tarija, Bolivia (ECAM, 2021), revela que cerca de un quinto de las mujeres encuestadas se endeudó para cubrir necesidades de salud y educación, es decir que lo hacen como créditos de consumos, que son los que registran más altos intereses. También revela que la salud física y emocional se altera luego de estos préstamos por el estrés que provoca poder (o no) pagarlos y los conflictos familiares que suscita la situación.

Lo expuesto ha llevado a toda una corriente internacional de desobediencia civil financiera denominada “quién debe a quién”, que visibiliza el reclamo de las mujeres respecto a lo que nos deben los Estados, mercados, varones y el sistema capitalista en general. Esta corriente cuestiona además la etiqueta de buenas pagadoras de las mujeres, vista como un plus para ser destinatarias de programas de crédito, puesto que detrás de estos pagos en tiempo y forma hay innumerables sacrificios personales y familiares (Equipo de Comunicación Alternativa con Mujeres - ECAM, 2021).

De otra parte, es innegable que incurrir en la desobediencia civil financiera deja a sus militantes por fuera del sistema financiero. Sin embargo, el hecho es que muchas mujeres, sobre todo emprendedoras, artesanas, trabajadoras del sector gastronómico y otras, quieren acceder al financiamiento y lo necesitan más aun luego de la pandemia, cuando muchas de ellas se “comieron” su capital y se quedaron sin stock de sus productos. Así, por ejemplo, se constata en un estudio

de caso de las trabajadoras del turismo en dos municipios de la región chiquitana en Bolivia (Barbery Knaudt, Marco Navarro, & Subirana Osuna, 2021). Otro reciente estudio de ONU-Mujeres muestra también que el crédito es una demanda de las mujeres empresarias y emprendedoras con la motivación de empezar y sostener un negocio, lo que a su vez se relaciona con la motivación de consolidar su autonomía. El estudio evidencia además que el 99 % de los créditos de las mujeres en Bolivia son microcréditos (Marconi, Prado, Quelca, & Sánchez, 2022).

¿Qué hacer entonces? ¿Cómo abordar la cuestión del endeudamiento? En principio, las políticas y estrategias que se desplieguen deben tener claro que la finalidad es mejorar la situación de las mujeres, aumentar sus ingresos y su libertad de acción y no limitarles.

El asesoramiento que se pueda ofrecer es clave. En este sentido, un estudio realizado en Bolivia muestra un débil asesoramiento de entidades financieras, ya que no consideran que sea su responsabilidad (ECAM, 2021), pero esta entrega de información y consejería puede venir de otros frentes, incluido el propio Estado y el mismo movimiento de mujeres.

La regulación de entidades financieras es también importante, no solo para hacer obligatorias medidas de transparencia respecto de la ciudadanía usuaria de sus servicios, sino también para limitar los intereses y aplicarlos de forma pertinente. También en el caso boliviano se aprecia que muchas trabajadoras que invierten el monto de su crédito en su negocio lo obtuvieron como crédito de consumo con altísimos intereses, pero menores exigencias (Barbery Knaudt, Marco Navarro, & Subirana Osuna, 2021) (Marconi, Prado, Quelca, & Sánchez, 2022). Este fenómeno, identificado también en otros casos, como en el pasado en Chile, por ejemplo, puede revertirse con la necesaria voluntad y adecuada supervisión de parte las entidades bancarias y de los Estados.

Para el caso boliviano también se destaca la propuesta de un fondo común de garantías y la creación de un fleicomiso para créditos de empresarias y emprendedoras que capte tanto inversionistas como fondos de la cooperación (Marconi, Prado, Quelca, & Sánchez, 2022). En el caso de Argentina, son muy interesantes los diversos estudios realizados que vinculan el endeudamiento, géneros y cuidados, en especial los abordajes cualitativos (Partenio, 2022) y para el caso de trabajadoras en salud (Castilla, 2022).

4.2 El endeudamiento de los países y el impacto diferenciado en las mujeres

Los estudios de género cuentan con abundante evidencia respecto de los impactos diferenciados que tienen las situaciones de vulnerabilidad fiscal por sobreendeudamiento y las consecuentes medidas de austeridad fiscal aplicadas en los países sobre las mujeres. Un hito en ese sentido fueron los programas de ajuste estructural aplicados en la región durante la década de los 80 y 90 del siglo pasado. Más recientemente –incluso durante y luego de la pandemia–, el manejo de la deuda externa ha motivado también medidas del mismo corte por condicionamientos de los organismos crediticios.

Con la crisis financiera acontecida en el 2008, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) ya había dado cuenta de que, en los países en desarrollo, las medidas de ajuste sobrevinientes a la crisis impactaron en las desigualdades estructurales, acentuándolas, en general, en el ejercicio de derechos (ACNUDH, 2013).

En un estudio reciente (Serafi Geoghegan & Fois, 2021), se analizan los efectos que tuvieron en las mujeres y en las desigualdades de género las consecuencias del endeudamiento en América Latina, poniendo en perspectiva los riesgos que enfrenta la región frente a un aumento de la deuda pública, problema que se agudizó con la pandemia. Las autoras hacen un llamamiento a que América Latina no repita los errores del pasado y a que el pago de la deuda no se realice

limitando la realización de los derechos humanos, ni los objetivos de reducción de las desigualdades.

Las conclusiones del citado estudio resaltan que el impacto del sobreendeudamiento público se trasmite a la ciudadanía por la vía del empleo, los servicios públicos, la seguridad alimentaria y el endeudamiento privado. Estos efectos son diferenciados por sexo y en la mayoría de los casos las mujeres sufren desproporcionadamente, entre otras causas, debido a la división sexual del trabajo, ya que la crisis del empleo y la retracción del Estado redundan en un incremento de la carga total de trabajo. El estudio concluye que, en contextos de inequidad tributaria, la deuda pública termina siendo pagada por los sectores que menos se beneficiaron de los recursos provenientes de la misma.

El estudio de Giacometti, Marco Navarro y Pautassi (2019) evidencia los impactos diferenciados que tuvieron las medidas de austeridad adoptadas por el gobierno argentino sobre las mujeres, por lo menos en el ejercicio del derecho a la salud, a la educación, el trabajo, a la seguridad social y a una vida libre de violencia, así como el efecto también notorio entre los pueblos indígenas y las personas migrantes, dentro de los cuales no está por demás recordar que la mitad son mujeres. El mencionado estudio, que comprende el período 2015-2019, pone de manifiesto un déficit en el ejercicio de los DESC que son ya de larga data, pero también demostró cómo estas carencias se han acentuado e incluso han generado nuevos déficits en el ejercicio de derechos como consecuencia de la crisis y de las medidas de austeridad aplicadas. Se trata de medidas regresivas y que atentan contra el principio de progresividad en materia de derechos humanos.

Asimismo, el estudio muestra la transgresión de diversos principios del derecho internacional de los derechos humanos mediante las políticas sectoriales, ya sea por acción u omisión. Es decir, existen recursos, pero el Estado no promueve políticas efectivas de asignación del gasto, ni garantiza la cobertura en las áreas sociales, como tampoco su distribución. Estas situaciones no son desconocidas para el

Estado argentino, ya que le fueron señaladas por los mecanismos de monitoreo internacional, entre otros, por el Comité del PIDESC y por el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes del Protocolo de San Salvador (GTPSS). Posteriormente, se ha demostrado que, pese a que el Estado argentino hizo un notable esfuerzo fiscal durante el 2020 para tratar de minimizar los efectos sociales y económicos de la pandemia y la recesión que provocó, los déficits de derechos persisten y nuevamente afectan de manera interseccionada a las mujeres (Bohoslavsky, Marco Navarro, & Pautassi, 2020).

Ese mayor gasto público solventó, al inicio de la pandemia, un número de medidas destinadas a fortalecer rápidamente el sistema sanitario, brindar ayuda a lo/as trabajadores/as y empresas, transferencias monetarias no condicionadas a las personas en situación de mayor vulnerabilidad, protección de los derechos de mujeres, niños, niñas, adolescentes, personas mayores, con discapacidad, y una amplia gama de medidas de emergencia tendientes a minimizar el impacto económico y social de la pandemia, el Aislamiento Social Obligatorio (ASPO) y la recesión. Estas políticas se implementaron en un contexto recesivo, de déficit fiscal y signado por la reestructuración de la deuda con los acreedores privados y, más recientemente (2021), con el FMI. A pesar del alivio de la deuda con los acreedores privados, dada la caída de la recaudación por el desplome de la economía, el Estado aumentó el gasto público para lo cual recurrió a una mayor emisión monetaria. Aun así, se observa un notable deterioro de los DESC en Argentina, siendo las tasas de pobreza, pobreza extrema y desempleo sus expresiones más brutales, sumado a las heterogeneidades de un país federal y claro está con impacto diferenciado entre mujeres e identidades sexuales diversas.

Es en medio de este escenario, que sin duda la pandemia aceleró, que en América Latina se fue reconociendo el derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado (Pautassi, 2007), fórmula que surge de la aplicación del enfoque de derechos en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en

Quito en 2007⁷. Este reconocimiento de cuidado como un derecho humano, entre otros tantos efectos, separa al cuidado de la necesidad o de la condición (asalariado formal), que fueron por años las causales por las que se proveía. El cambio se produce a partir de identificarlo como derecho que integra el corpus de derechos humanos y que establece las obligaciones para el Estado, las empresas, organizaciones sociales y comunitarias, y las familias, en la cuales los varones tienen una deuda mayúscula con las mujeres. Si bien se ha reconocido, a la fecha no se ha efectivizado su ejercicio corresponsable y no se ha asumido colectivamente la deuda que toda la sociedad tiene para con las mujeres.

5. Reflexiones finales

Le llamemos o no autonomía económica, está claro que las mujeres reivindicamos la libertad para decidir sobre nuestra economía (además de nuestros cuerpos) y que esto requiere de ciertas condiciones de posibilidad. Estas condiciones pasan por el ejercicio de los DESC, sobre los cuales los Estados tienen obligaciones de respetar, proteger y realizar. En particular, el reconocimiento del derecho al cuidado, como un proceso que conjuga demandas feministas históricas y obligaciones actuales de los Estados, abre un espacio sin precedentes para la articulación entre políticas sectoriales, entre niveles de administración del Estado y entre este y la sociedad civil. Allí destacamos especialmente a los indicadores de progreso y los mecanismos de monitoreo establecidos a nivel regional, ya que instalaron el valor de la evidencia empírica y la periodicidad en la producción de información como centrales para verificar el cumplimiento de obligaciones estatales. Si bien requieren mayor difusión y apropiación, el potencial que

7 En las siguientes Conferencias celebradas en Brasilia (2010), Santo Domingo (2013), Montevideo (2016), Santiago de Chile (2020) y Buenos Aires (2022) se ha ratificado el reconocimiento del cuidado como derecho humano y se ha abierto una agenda encaminada hacia la promoción de sociedades del cuidado, <https://conferenciamujer.cepal.org/15/es/documentos/compromiso-buenos-aires>

despliegan respecto al endeudamiento de las mujeres y diversidades sexuales es de enorme relevancia.

Está claro también que las políticas deben abordar las variadas limitaciones que afrontan las mujeres en la actualidad para tener un ingreso suficiente, regular y poder disponer del mismo; limitaciones que tienen que ver, entre otras cosas, con el endeudamiento privado y con las consecuencias diferenciadas de las políticas de la deuda pública en los países. Incorporar indicadores de progreso para medir el cumplimiento de las obligaciones estatales respecto a los patrones de endeudamiento debe ser una acción regular y periódica que, entre otras funciones, permita medir principios como el de progresividad y las prohibiciones de regresividad, junto con la igualdad y no discriminación, entre otros principios centrales de los derechos humanos. Estas acciones ya están en marcha a nivel regional, solo se trata de promover su incorporación y apropiación para demandar a los Estados por su efectivo cumplimiento.

A su vez, hasta que no se reconozca el derecho al cuidado como derecho universal, integral e interdependiente con derechos civiles, políticos y DESC no se podrán reducir y eliminar las desigualdades estructurales. En el mismo sentido, debemos promover el reconocimiento a una vida libre de endeudamiento, que se afirme sobre las garantías –y provisión de bienes y servicios– para ejercer la autonomía económica en plenitud. En el marco de una ley o mecanismos institucionales, junto con políticas públicas universales, es posible que la deuda que tienen las democracias con las mujeres empiece a identificarse, medirse y resolverse de una manera equitativa.

Bibliografía

Abramovich, V. (2021). “Los derechos humanos en las políticas públicas.” En L. Pautassi, & F. Marco Navarro, *Feminismos, cuidados e institucionalidad. Homenaje a Nieves Rico* (págs. 375-392). Buenos Aires: Fundación Medife.

- Abramovich, V., & Pautassi, L. (2009). “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales.” En V. Abramovich, & L. Pautassi, *La revisión judicial de las políticas sociales* (págs. 279-340). Buenos Aires: Del Puerto editores.
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos (ACNUDH) (2012). “Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación”. Ginebra: Naciones Unidas.
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos (ACNUDH) (2013). “Report on austerity measures and economic and social rights”. Ginebra: United Nations.
- Barbery Knautd, R., Marco Navarro, F., & Subirana Osuna, J. (2021). “El turismo: Una apuesta por el desarrollo con rostro de mujer. El caso de la Chiquitania en Bolivia”. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: CEPAD.
- Birgin, H. (1992). “La reformulación del orden mundial: el lugar de las mujeres en las estrategias de desarrollo”. *Fin de siglo. Género y cambio civilizatorio, Ediciones de las mujeres, No 17*.
- Birgin, H., & Pautassi, L. (2001). “¿Género en la reforma o reforma sin género?. Desprotección social de las leyes previsionales en América Latina”. *Serie Mujer y Desarrollo N 36*.
- Bohoslavsky, J. (2018). “El impacto de las reformas económicas y las medidas de austeridad sobre los derechos de las mujeres”. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung.
- Bohoslavsky, J., Marco Navarro, F., & Pautassi, L. (2020). “De la crisis de la deuda a la crisis del COVID 19 y su impacto en los derechos económicos, sociales y culturales en Argentina.” Buenos Aires: mimeo.
- Castilla, M. (2022) “Deudas, cuidados y vulnerabilidad: el caso de las trabajadoras de la salud en la Argentina”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/41, LC/BUE/TS.2022/5), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022). “Observatorio de igualdad de género en América Latina y el Caribe.” Obtenido de <https://oig.cepal.org/es/autonomias/autonomia-economica>

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018). “Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos”. Washington: OEA.
- Equipo de Comunicación Alternativa con Mujeres (ECAM) (2021). “Mujer y endeudamiento”. Tarija, Bolivia: ECAM-MISEROR.
- Fraser, N. (1997). “¿De la redistribución al reconocimiento?. Dilemas en torno a la justicia en una época ‘postsocialista’”. En N. Fraser, *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”* (págs. 17-54). Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores.
- Giacometti, C., Marco Navarro, F., & Pautassi, L. (2019). “Los impactos de las medidas de austeridad en los DESC en el corto y mediano plazo en Argentina”. Buenos Aires : Mimeo.
- Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (GTPSS) (2020) Examen de los Informes presentados por los Estados Parte al Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”. Observaciones recomendaciones fiales a la República de El Salvador. Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, OAS/Ser.L/XXV.2.1 GT/PSS/doc.2/20, septiembre 2020.
- Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (GTPSS). (2015). “Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Protocolo de San Salvador”. Washington: OEA.
- Lamas, M. (2020). *Dolor y política. Sentir, pensar y hablar desde el feminismo*. México: Océano.
- Marconi, R., Prado, M., Quelca, G., & Sánchez, C. (2022). “Inclusión financiera de las mujeres. Hacia la igualdad de género en los servicios financieros: Diagnóstico y propuesta”. La Paz, Bolivia: ONU-Mujeres.

- MESECVI (2015). “Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer”. Washington: OEA.
- Partenio, F. (2022). “Deudas, cuidados y vulnerabilidad: el caso de las trabajadoras de casas particulares en la Argentina”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/53, LC/BUE/TS.2022/3), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.
- Pautassi, L. (2007). “El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos”. *Serie Mujer y Desarrollo N 57*.
- Pautassi, L. (2018). “Access to Justice in Health Matters: An Analysis Based on the Monitoring Mechanisms of the Inter-American System”. *Health and Human Rights Journal*, pp. 185-197.
- Pautassi, L. (2021). “La agenda de género a nivel regional: prácticas, enfoques y estrategias”. En M. Herrera, N. De La Torre, & S. Fernandez, *Tratado de Géneros, Derechos y Justicia* (págs. 21-40). Buenos Aires: Rubinzal Culzoni.
- Pérez Gómez, Laura; Pérez Molina, Ivett; Pautassi, Laura; Loreti, Candela y Riesco, Rocío (2022). Indicadores de progreso para el derecho a la alimentación adecuada en ocho países de América Latina. En: Pautassi, L. y Carrasco, M. (comp.) *Derecho a la alimentación adecuada en América Latina y el Caribe: desafíos y claves para su garantía, protección y realización* Buenos Aires: Eudeba, 2022, págs. 73-154.
- Rico, M., & Marco Navarro, F. (2010). “Autonomía económica y derechos del trabajo. Implicancias para el diseño y análisis de indicadores de género”. En V. Abramovich & L. Pautassi, *La medición de derechos en las políticas sociales*. (págs. 233-264). Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Serafi Geoghegan, V., & Fois, M. (2021). “Mujeres, deuda y desigualdades de género.” Lima: Latindadd-Red Latinoamericana por la Justicia Económica y Social.