



FINANCIAR LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE CON PERSPECTIVA DE GÉNERO: EL PAPEL VITAL DE LAS POLÍTICAS FISCALES

Kate Donald Center for Economic and Social Rights, CESR

¿Cómo es el discurso dominante en el debate sobre la financiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)? Existen varias estimaciones sobre el enorme coste que tendrá la puesta en práctica de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Casi todas ellas cifran ese gasto en el orden de varios billones de dólares anuales. No obstante, estas estimaciones están basadas en premisas cuestionables en cuanto al modelo y las herramientas económicas que se deben utilizar^{2 2}. La mayoría de las instituciones sigue

centrándose en medidas tradicionales, como el impulso del crecimiento (aunque ahora se haya rebautizado como «crecimiento inclusivo»), el comercio y la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Aunque la movilización de los recursos internos de cada país ha ocupado un espacio importante en el debate desde Addis Abeba, su definición sigue siendo bastante ambigua. Lo que sí que es relativamente nuevo es, por un lado, el énfasis en la financiación privada, lo que abarca la privatización clásica, las colaboraciones público-privadas (PPP, según sus siglas inglesas) —y conceptos más nuevos, como la financiación mixta (blended financing) y el enfoque de cascada

(«cascade» approach) del Banco Mundial. En estos debates se dibuja demasiado a menudo una visión relativamente simplista del sector privado y de la financiación privada, como si se tratara de un paladín que llegase al rescate de los ODS. Al mismo tiempo, muchas personas dentro de los movimientos sociales y de la sociedad civil se preguntan: ¿son estos planteamientos coherentes con los principios de base de la Agenda 2030, como, por ejemplo, los derechos humanos y la idea de no dejar a nadie atrás? ¿Acaso son compatibles con la igualdad de género? A tres años del comienzo de la Agenda, ¿cuál es la realidad de la financiación del desarrollo sostenible? Evidentemente, el cuadro general es complejo y la situación varía bastante de unos países a otros. Con todo, se puede decir que, en general, no se constata ningún cambio o reforma substancial del modelo económico que, se puede argumentar, nos ha traído las crisis sociales, económicas y medioambientales en las que estamos inmersos. Más bien al revés. Lo que constatamos en buena medida es la potenciación de unas tendencias ya establecidas antes del año 2015, como, por ejemplo, las medidas de austeridad que se propagan por todo el mundo, incluso en contextos no tan reconocidos como los de Sudáfrica, Brasil, Perú y Colombia. Todo ello a pesar de su evidente incompatibilidad con los ODS. Ya existen pruebas sólidas de la falta de compatibilidad entre la austeridad y la reducción significativa de la pobreza, desigualdad de ingresos y desigualdad de género, por no hablar de la ampliación del catálogo de servicios públicos que los ODS

“ YA EXISTEN PRUEBAS SÓLIDAS DE LA FALTA DE COMPATIBILIDAD ENTRE LA AUSTRERIDAD Y LA REDUCCIÓN SIGNIFICATIVA DE LA POBREZA, DESIGUALDAD DE INGRESOS Y DESIGUALDAD DE GÉNERO, POR NO HABLAR DE LA AMPLIACIÓN DEL CATÁLOGO DE SERVICIOS PÚBLICOS QUE LOS ODS REQUERIRÍAN CON TODA LÓGICA.”

requerirían con toda lógica. Aun así, muchos países declaran a bombo y platillo su compromiso con los ODS al tiempo que imponen aumentos fiscales regresivos y profundos recortes del gasto público³. Los países de ingresos altos y las instituciones multilaterales, entre ellas la ONU y las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), siguen haciendo bastante hincapié en la «movilización de recursos internos», sin reconocer que el margen de maniobra fiscal y político de los países de bajos ingresos e incluso de países de ingresos medios está tremendamente limitado por el contexto político global. Más de tres años después de su puesta en marcha, en los planes de implementación de los ODS se ha dedicado mucha menos atención a la «movilización

de recursos transnacionales» y a los desequilibrios sistémicos de los acuerdos internacionales en materia de fiscalidad, de comercio e inversión que esquilman los recursos de los países de bajos ingresos, en parte por la falta de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los compromisos contraídos en relación con los objetivos 16 y 17. Entonces, ¿cómo sería una estrategia de financiación de los ODS con perspectiva de género, teniendo en cuenta en particular los objetivos 5, 10, 13 y 16? Desafortunadamente, no hay una solución fácil. Es imposible, por ejemplo, una simple aplicación de la perspectiva de género de forma transversal a las políticas actuales. Al contrario: es imprescindible alejarnos de planteamientos miopes que ponen el foco en el crecimiento económico rápido, lo que no es sostenible ni desde el punto de vista económico ni desde el punto de vista medioambiental, y con toda probabilidad perjudicaría a las mujeres, y de forma nada desdeñable. No sólo porque los actuales modelos de crecimiento suelen ser intensivos en carbono, y el cambio climático tiene unos efectos desproporcionadamente negativos en las mujeres, sino también porque las estrategias de crecimiento dominantes, intensivas en mano de obra e impulsadas por las exportaciones y la inversión extranjera, suelen generar modelos que tienden más a explotar que a incluir a las mujeres⁴. En lugar de «empoderarlas», demasiado a menudo estos modelos empeoran las condiciones de trabajo de la mujer y aumentan su carga de cuidados no remunerados. En lugar de prestar atención al crecimiento en términos abso-

lutos, se debería reorientar el enfoque centrándose en la distribución y replanteando los modelos económicos de tal forma que den resultados para las mujeres. Una de las medidas redistributivas más importante es la política fiscal y en particular la tributaria. Hay sin duda otras áreas que revisten gran importancia —no es para nada un asunto menor, por ejemplo, la forma en la que el gobierno gasta el dinero que recauda—, pero la fiscalidad es un punto de partida indispensable, pues se trata del principal instrumento redistributivo que tienen los gobiernos para reducir la desigualdad y hacer efectivos los derechos humanos. Sin embargo, mientras que se acepta ampliamente la «movilización de recursos internos» como un instrumento indispensable para

financiar los ODS, rara vez se presenta como una herramienta para alcanzar la igualdad y respetar los derechos. La tributación con perspectiva de género Tal y como algunas economistas feministas han reconocido desde hace mucho tiempo, y tal y como se acepta cada vez más incluso en los ámbitos más conservadores, los impuestos tienen muchísimo que ver con la igualdad de género.

Algunos tipos de impuestos —desgraciadamente, los que más promueven, por ejemplo, las IFI— tienen una repercusión nefasta en los ingresos, la riqueza y el trabajo de cuidados no remunerado que deben prestar las mujeres, así como en la posibilidad que tienen de acceder a un trabajo con un salario digno. En parte, esto se debe a la infra-imposición generalizada, que genera menos recursos de los necesarios para proporcionar servicios públicos y poner en marcha entidades y mecanismos efectivos que promuevan la igualdad de género. Pero también se trata del sujeto fiscal y su capacidad de pagar. Impera la fuerte dependencia en la imposición del consumo y el trabajo, mientras que persiste la infra-imposición de las rentas más altas (de las personas físicas y jurídicas). Los resultados redistributivos de los distintos tipos de impuestos varían mucho según la raza 5 , clase social y el género. Los impuestos sobre las ventas y el consumo, como el IVA, se citan a menudo como claro ejemplo de esto. La mayor parte de los países de ingresos bajos y medios dependen de estos impuestos, que representan la parte preponderante de su cesta de recaudación —a menudo, siguiendo los consejos del FMI. Sin embargo, con casi toda seguridad, estos impuestos tienen efectos desiguales según el género y son regresivos, en tanto en cuanto representan una proporción mucho mayor de los ingresos de las personas en situación de pobreza que de las personas adineradas. De hecho, la fuerte dependencia del IVA lleva aún más al límite a las personas que están en situación de gran desventaja. Mientras tanto, los impuestos sobre la riqueza y bienes como la propiedad inmueble, en manos principalmente de hombres, son infrautilizados en todos los países, ya

sean de renta alta, media o baja. Ciertamente, las tendencias fiscales globales de los últimos 30 años muestran que se recurre cada vez más al IVA, mientras que han descendido de forma constante los tipos impositivos de los impuestos de sociedades, del IRPF en los tramos más altos de ingresos y de los impuestos sobre los bienes inmuebles y el patrimonio 6 . Resulta muy preocupante el hecho de que, hasta la fecha, las reformas fiscales progresivas han desempeñado un papel muy pequeño, cuando no nulo, en los planes gubernamentales para la puesta en marcha de los ODS. A no ser que haya cambios decisivos en la equidad con la que los Estados recaudan y gastan, simplemente no lograremos cumplir los ODS. Así de simple. Hoy en día, incluso los gobiernos con programas sociales relativamente importantes los financian a menudo con impuestos regresivos, despilfarrando así cualquier tipo de oportunidad redistributiva.

“ EN LUGAR DE «EMPODERARLAS», DEMASIADO A MENUDO ESTOS MODELOS EMPEORAN LAS CONDICIONES DE TRABAJO DE LA MUJER Y AUMENTAN SU CARGA DE CUIDADOS NO REMUNERADOS. EN LUGAR DE PRESTAR ATENCIÓN AL CRECIMIENTO EN TÉRMINOS ABSOLUTOS, SE DEBERÍA REORIENTAR EL ENFOQUE CENTRÁNDOSE EN LA DISTRIBUCIÓN Y REPLANTEANDO LOS MODELOS ECONÓMICOS DE TAL FORMA QUE DEN RESULTADOS PARA LAS MUJERES.”

Por ejemplo, estudios recientes acerca de los avances de Brasil en la lucha contra la desigualdad muestran cómo las aplaudidas transferencias sociales, como el programa Bolsa Familia, no han conseguido reducir la desigualdad —aunque sí han logrado reducir la pobreza—, debido a la estructura fiscal profundamente regresiva del país. La consigna principal de la Agenda 2030 es justamente «No dejar a nadie atrás». Los impuestos son un factor determinante a la hora de decidir quién se queda atrás y quién avanza. El crecimiento desproporcionado de la riqueza y los

ingresos del 1% más rico de la población es el principal vector que impulsa el aumento exponencial de la desigualdad al que hemos asistido en las décadas recientes, además de perjudicar un programa de acción sobre el clima (Objetivo 13) y la paz e inclusión social (Objetivo 16) 7 . También afecta negativamente a las mujeres la baja carga impositiva de las personas físicas con un gran patrimonio y la de las empresas multinacionales, ya que la mayor parte de los beneficiarios de estas medidas son hombres. Mientras, los servicios de los que más dependen las mujeres cuando están en situación de pobreza se ven diezmados. Es de vital importancia

destacar que cualquier planteamiento que integre la perspectiva de género y de equidad fiscal debe necesariamente considerar la dimensión internacional, y con ella, la cuestión de los flujos financieros ilícitos (que incluyen el abuso fiscal transfronterizo 8), los paraísos fiscales y la pugna por bajar los tipos impositivos, además de ofrecer incentivos fiscales a las grandes empresas. Este problema sistémico global también atañe, y mucho, al debate por integrar tanto la promesa del Objetivo 10 de reducir la desigualdad entre países como la meta del Objetivo 16 de reducir los flujos financieros ilícitos. Los países de altos ingresos son particularmente responsables de cambiar las

reglas y el sistema fiscal internacional, que actualmente limita en gran medida el margen de maniobra de los países de bajos e incluso de medios ingresos, amenazando su capacidad de alcanzar los ODS. Las repercusiones de esta limitación fiscal y de la fuga constante de los recursos debido a los flujos financieros ilícitos también tienen un componente de género, pues a menudo son las mujeres las que más sufren los efectos negativos 9. El Objetivo 10 incluye la meta de aumentar la representación de los países en desarrollo en la toma de decisiones económicas globales (p. ej., FMI), y el Objetivo 16 apunta a desarrollar «instituciones efectivas, responsables y transparentes a todos los niveles» que aseguren una «toma de decisiones sensible, inclusiva, participativa y representativa a todos los niveles». En la actualidad, la capacidad de los países ricos de «fijar las reglas del juego» de la economía global y por ende el ecosistema general de financiación de los ODS va directamente en contra de estas metas. ¿Cuáles son las principales recomendaciones?

Romper con el dogma de la austeridad. Existen actualmente pruebas suficientes de que la austeridad agrava la desigualdad de género, la pobreza y mucho más —sin mencionar que muy probablemente la austeridad ni siquiera traerá beneficios en el sentido económico tradicional. Con la implantación de duras medidas de austeridad, los gobiernos corren el riesgo de conculcar sus obligaciones en materia de derechos humanos 10 0. Si queremos tener alguna posibilidad de alcanzar los ODS, resulta imprescindible cambiar esta tendencia.

— Las instituciones financieras internacionales (en particular el FMI) han desempeñado un papel clave en la propagación por todo el mundo de la doctrina de la austeridad. Tanto el mundo feminista como las personas que luchan por los derechos hu-

manos de la mujer y la justicia económica tendrán que seguir cuestionando la enorme brecha entre la retórica del FMI sobre la igualdad de género y las repercusiones de sus políticas en la práctica.

Establecer los mecanismos de garantías meticulosas para la financiación privada. Cada vez más, los gobiernos optan por mecanismos como la privatización pura y dura, las llamadas PPPs o la financiación mixta (blended finance). Sin embargo, hay pruebas contundentes de la falta de relación costo-eficacia y de las repercusiones injustas de estas medidas. Dicho en plata, los proveedores simplemente no tienen ningún incentivo para proporcionar servicios de calidad a las personas más marginadas (a menudo mujeres) que no los pueden pagar.

— El impacto sobre los derechos humanos, la igualdad de género y el medioambiente de cualquier mecanismo privado de financiación (ya sea internacional o nacional) debe ser sometido a unas evaluaciones ex ante, así como al escrutinio público basando en una plena transparencia (véase el Objetivo 16). — Se deben poner en práctica mecanismos de rendición de cuentas con perspectiva de género para asegurar que los titulares de derechos puedan presentar quejas formales y recursos en caso de violaciones de dichos derechos 11

— Si, como muchas de ellas aseguran, las grandes multinacionales de verdad quieren ayudar a que se cumplan los ODS, lo más útil que pueden hacer es: a. crear puestos de trabajo dignos y bien remunerados, sobre todo para mujeres (asegurando que todas las personas puedan asumir sus responsabilidades de cuidados independientemente de su género) y b. pagar todos los impuestos que les corresponden en todas las jurisdicciones donde operan y tienen beneficios.

— Reorientar nuestros sistemas fiscales teniendo como prioridad la redistribución (ver más abajo) traerá consigo una menor necesidad de la malsana y desequilibrada dependencia en el sector privado.

Reorientar nuestro enfoque en materia de financiación para que la redistribución tenga más peso que el crecimiento absoluto.

— Reformar sustancialmente los sistemas impositivos para que sean más progresivos e incorporen la perspectiva de género, mediante, por ejemplo, medidas como:

Establecer unos impuestos más estrictos sobre la riqueza y los bienes.

Asegurarse de que los impuestos sobre ventas/consumo no sean una parte desproporcionada del sistema impositivo.

Aumentar los tipos impositivos marginales de los que más ganan.

Aumentar los tipos impositivos marginales de las empresas, poniendo fin a los incentivos y las vacaciones fiscales de las multinacionales.

Asegurar que las reglas impositivas no discriminen a las mujeres, ni de forma explícita ni implícita, como, por ejemplo, requiriendo que las mujeres casadas hagan declaraciones conjuntas.

— Redefinir las reglas fiscales sobre lo que se considera consumo y lo que se considera inversión.

Actualmente, las inversiones en el desarrollo humano, como la salud, la educación y los cuidados infantiles, se consideran gastos de consumo en las finanzas públicas 12 .

— Reorientar las prioridades de gasto. Por ejemplo, reasignando parte de los grandes presupuestos militares a los servicios universales que responden a las necesidades de género, como los cuidados infantiles, la sanidad y las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.

— Incorporar las normas de los derechos humanos de la mujer, como, por ejemplo, la igualdad sustantiva y la discriminación interseccional, para poder articular y comunicar mejor los propósitos de la política fiscal y comprender y evaluar los resultados redistributivos (probables y reales).

Además, incorporar la «igualdad» y la «progresividad» como principios rectores de la política fiscal

en los debates sobre la financiación del desarrollo, en los que, demasiado a menudo, la «eficacia» es la primera, cuando no la única, preocupación.

Asegurar que los países de ingresos bajos y medios tengan el margen de maniobra necesario dentro de su sistema fiscal para llevar a cabo dichas reformas y que las multinacionales y las personas de mayor riqueza no puedan evitar o socavar las medidas fiscales progresivas. Para ello hay que:

— Presionar para un cambio significativo en el sistema de la gobernanza económica internacional (en la línea del Objetivo 16, metas 10.6, 16.6 y 16.7) que asegure mayor transparencia y la participación tanto de los países «en desarrollo» como de las mujeres.

— Priorizar el fin de los flujos financieros ilícitos (entre ellos los abusos fiscales transfronterizos) mediante medidas como informes país por país, el intercambio automático de información, la publicación de la propiedad efectiva, etc. Un indicador de la meta 16.4 que recoja los abusos fiscales transfronterizos y que puede empezar a hacer un seguimiento eficaz de estos flujos sería un importante avance.

— Invocar las obligaciones extraterritoriales de derechos humanos podrá proporcionar una herramienta para atajar

las desigualdades entre países, en línea con el Objetivo 10.

Considerar de forma sistemática en todos los debates y programas de financiación todas las externalidades medioambientales, de derechos humanos y de género. La Agenda 2030 habla mucho de la «coherencia de las políticas», y esto es algo que necesitamos empezar a tomar en serio. Las políticas de financiación que van en contra del espíritu y de las intenciones de la Agenda 2030 están socavando seriamente nuestras posibilidades de alcanzar los ODS. Los fines no justifican los medios. De hecho, los medios hacen que los fines sean inalcanzables.

“ INCORPORAR LAS NORMAS DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA MUJER, COMO, POR EJEMPLO, LA IGUALDAD SUSTANTIVA Y LA DISCRIMINACIÓN INTERSECCIONAL, PARA PODER ARTICULAR Y COMUNICAR MEJOR LOS PROPÓSITOS DE LA POLÍTICA FISCAL Y COMPRENDER Y EVALUAR LOS RESULTADOS REDISTRIBUTIVOS (PROBABLES Y REALES). ADEMÁS, INCORPORAR LA «IGUALDAD» Y LA «PROGRESIVIDAD» COMO PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA FISCAL EN LOS DEBATES SOBRE LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO, EN LOS QUE, DEMASIADO A MENUDO, LA «EFICACIA» ES LA PRIMERA, CUANDO NO LA ÚNICA, PREOCUPACIÓN.”

Puedes encontrar este y otros artículos en *Economistas Sin Fronteras Dossiers EsF N°34, Verano 2019. AGENDA 2030: GATOPARDISMO O TRANSFORMACIONES*. www.ecosfron.org

NOTAS

1 Traducido por Beth Gelb, Agrupación de Intérpretes de Madrid. Una versión de este documento se presentó en febrero 2019 en el marco de una reunión convocada por ONU Mujeres, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

2 Por ejemplo, el nuevo documento del FMI, que cuantifica los costes del gasto anual adicional que se requeriría para lograr «avances significativos» en los ODS relacionados con la salud, el agua y el saneamiento, las comunicaciones terrestres y el suministro eléctrico.

3 Ver, por ejemplo, los informes nacionales de carácter voluntario de 2017 y 2018 correspondientes a Brasil y Egipto, respectivamente.

4 Ver Elson y Seth (2019) en la reciente publicación sobre crecimiento inclusivo de ONU Mujeres.

5 Ver p. ej. la nueva investigación de ITEP sobre raza e impuestos en los EE. UU.

6 Ver, p. ej., Ortiz et al., 2017, apartado 3

7 Ver Spotlight report 2018, capítulo 1

8 Existe un debate en la actualidad sobre cómo definir los flujos financieros ilícitos de cara a la medición del ODS 16.4. A juicio de la autora y del CESR, es absolutamente vital que la definición, y por lo tanto el indicador, incluya los abusos fiscales transfronterizos. Para una propuesta excelente sobre cómo definir y medir los IFF para los fines de los ODS, véase la comunicación de Alex Cobham

9 Ver, p. ej., CESR, Tax Justice Network et al., presentación al Comité de CEDAW sobre Suiza.

10 Ver la declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU sobre deuda pública y medidas de austeridad.

11 Ver CESR, Rendir cuentas sobre los derechos de las mujeres mediante los Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2017

12 12. Ver el nuevo informe UN Women inclusive growth report, cap. 4.