



PNUD LAC C19 PDS N°. 25

Los impactos del COVID-19 en la autonomía económica de las mujeres en América Latina y el Caribe

Por Paola Bergallo, Marcelo Mangini, Mariela Magnelli & Sabina Bercovich^{1*}

Marzo 2021

Resumen

Los impactos de la pandemia de coronavirus no han sido neutrales frente al género. La crisis provocada por la irrupción del COVID-19 ha profundizado las desigualdades preexistentes. Este documento analiza las acciones adoptadas por los gobiernos de América Latina y el Caribe para mitigar las consecuencias de la pandemia, con el objetivo de dimensionar en qué medida estas reconocen, visibilizan y/o focalizan en los impactos de la crisis en la vida de las niñas y mujeres de la región. La investigación se basa en un análisis cuantitativo y cualitativo de las acciones registradas en el COVID-19 Global Gender Response Tracker (GGR tracker) y orientadas a la seguridad económica de las mujeres y el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. El GGR tracker releva el conjunto de medidas adoptadas por los gobiernos para hacer frente a los impactos de la pandemia e identifica aquellas acciones con perspectiva de género. A pesar de que América Latina es la región que presenta la mayor cobertura relativa de medidas sobre seguridad económica y trabajo doméstico y de cuidados no remunerados incluidas en el GGR tracker, nuestra investigación pone en evidencia que en ambas temáticas la intervención de los gobiernos ha sido limitada en la cantidad de acciones implementadas, fragmentaria respecto de las áreas abordadas y heterogénea en cuanto a sus alcances. Sin más medidas específicas para fortalecer la autonomía económica de las mujeres durante la pandemia, será difícil recuperar la reversión de los resultados de décadas de esfuerzo en la promoción de la igualdad de género.

^{1*} Paola Bergallo es Profesora Asociada en la Escuela de Derecho de la Universidad Torcuato Di Tella y Directora del Área de Géneros de Fundar; Marcelo Mangini es Investigador Senior del Área de Géneros de Fundar; Mariela Magnelli es Coordinadora del Área de Géneros de Fundar; y Sabina Bercovich es Investigadora Junior del Área de Datos de Fundar.

PNUD LAC C19 PDS N°. 1

Un marco conceptual para analizar el impacto económico del COVID-19 y sus repercusiones en las políticas

Por Constantino Hevia y Andy Neumeyer

PNUD LAC C19 PDS N°. 2

Sugerencias para la Emergencia

Por Santiago Levy

PNUD LAC C19 PDS N°. 3

El impacto económico del COVID-19 en Venezuela: la urgencia del financiamiento externo

Por Daniel Barráez y Ana María Chirinos-Leañez

PNUD LAC C19 PDS N°. 4

Impacto socioeconómico del COVID-19 y opciones de política en Honduras

Por Andrés Ham

PNUD LAC C19 PDS N°. 5

COVID-19 y el shock externo: Impactos económicos y opciones de política en el Perú

Por Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo

PNUD LAC C19 PDS N°. 6

Impacto social y económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Argentina

Por María Laura Alzúa y Paula Gosis

PNUD LAC C19 PDS N°. 7

La cooperación financiera internacional frente a la crisis económica latinoamericana

Por José Antonio Ocampo

PNUD LAC C19 PDS N°. 8

COVID-19 y la protección social de las personas pobres y los grupos vulnerables en América Latina: un marco conceptual

Por Nora Lustig y Mariano Tommasi

PNUD LAC C19 PDS N°. 9

Impacto social y económico de COVID-19 y opciones de políticas públicas en Jamaica

Por Manuel Mera

PNUD LAC C19 PDS N°. 10

Impacto social y económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Uruguay

Por Alfonso Capurro, Germán Deagosto, Federico Ferro, Sebastián Ithurralde y Gabriel Oddone

PNUD LAC C19 PDS N°. 11

El coronavirus en Colombia: vulnerabilidad y opciones de política

Por Andrés Álvarez, Diana León, María Medellín, Andrés Zambrano y Hernando Zuleta

PNUD LAC C19 PDS N°. 12

COVID-19 y vulnerabilidad: una mirada desde la pobreza multidimensional en El Salvador

Por Rodrigo Barraza, Rafael Barrientos, Xenia Díaz, Rafael Pleitez y Víctor Tablas

PNUD LAC C19 PDS N°. 13

Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México. Panorama socioeconómico

Oficina del PNUD en México

PNUD LAC C19 PDS N°. 14 A

Lecciones del COVID-19 para una agenda de sostenibilidad en América Latina y el Caribe

Por Diana Carolina León y Juan Camilo Cárdenas

PNUD LAC C19 PDS N°. 14 B

América Latina y el Caribe: Riqueza natural y degradación ambiental en siglo XXI

Por Diana Carolina León y Juan Camilo Cárdenas

PNUD LAC C19 PDS N°. 15

Impacto económico y social del COVID-19 y opciones de política en la República Dominicana

Por Sócrates Barinas y Mariana Viollaz

PNUD LAC C19 PDS N°. 16

Nota técnica de Las Bahamas: Impacto del COVID-19 y opciones de políticas públicas

Por Manuel Mera

PNUD LAC C19 PDS N°. 17

Impulsando la recuperación socioeconómica en Paraguay – Estrategias de reactivación frente al COVID-19

Oficina del PNUD en Paraguay

PNUD LAC C19 PDS N°. 18

El coronavirus y los retos para el trabajo de las mujeres en América Latina

Por Diana Gutiérrez, Guillermina Martín, Hugo Ñopo

PNUD LAC C19 PDS N°. 19

Desafíos de la pandemia de COVID-19 en la salud de la mujer, de la niñez y de la adolescencia en América Latina y el Caribe

Por Arachu Castro

PNUD LAC C19 PDS N°. 20

COVID-19 y educación primaria y secundaria: repercusiones de la crisis e implicaciones de política pública para América Latina y el Caribe

Por Sandra García Jaramillo

PNUD LAC C19 PDS N°. 21

Planeando una recuperación sostenible para la pospandemia en América Latina y el Caribe

Por Mauricio Cárdenas and Juan José Guzmán Ayala

PNUD LAC C19 PDS N°. 22

COVID-19 en Bolivia: En la senda de la recuperación del desarrollo

Oficina de PNUD Bolivia

PNUD LAC C19 PDS N°. 23

¿Necesitamos repensar la política de deuda en América Latina?

Por Federico Sturzenegger

PNUD LAC C19 PDS N°. 24

Respuestas para enfrentar la pandemia en América Latina y el Caribe: el uso de programas de transferencias monetarias y de sistemas de información de protección social

Por Guillermo M. Cejudo, Cynthia L. Michel y Pablo de los Cobos

PNUD LAC C19 PDS N°. 25

Los impactos del COVID-19 en la autonomía económica de las mujeres en América Latina y el Caribe

Por Paola Bergallo, Marcelo Mangini, Mariela Magnelli & Sabina Bercovich

Aviso Legal:

Los impactos del COVID-19 en la autonomía económica de las mujeres en América Latina y el Caribe

El PNUD forja alianzas con todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones que puedan resistir las crisis; promueve y sostiene un tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todos. Presentes sobre el terreno en unos 170 países y territorios, ofrecemos una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones.

Copyright © PNUD 2020 Todos los derechos reservados. Producido en EE.UU. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo One United Nations Plaza, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos

Los puntos de vista, las designaciones y las recomendaciones presentadas en este informe no reflejan necesariamente la postura oficial del PNUD.



Introducción a la serie:

Evidencia, experiencia y pertinencia en busca de alternativas de política eficaces

La pandemia del COVID-19 es uno de los desafíos más serios que ha enfrentado la humanidad en tiempos recientes. Todavía se desconoce lo que podrá ser su costo total en vidas humanas. De manera simultánea a la pérdida de vidas y a la profunda crisis de salud, el mundo está siendo testigo de un colapso económico que impactará de manera severa el bienestar de grandes segmentos de la población durante los próximos años. Algunas de las medidas que se están tomando para contrarrestar la pandemia afectarán nuestras vidas en el futuro de manera no trivial. Entender la relación entre los diferentes elementos del problema para ampliar el espacio de la política con una comprensión completa de los efectos sociales y económicos que las medidas que se adopten pueden traer consigo es el propósito de esta serie.

Hasta el momento, la imposibilidad de utilizar el aislamiento selectivo con las personas y grupos contagiados ha llevado a la aplicación de medidas de distanciamiento social que están imponiendo un costo económico y social excesivamente desproporcionado en todo el mundo. La combinación de políticas como el distanciamiento social, el confinamiento y las cuarentenas implican una reducción, cuando no una parada total, de las actividades de producción y consumo por un periodo de tiempo incierto, que desploma los mercados y puede llevar al cierre de empresas, llevando al desempleo a millones de trabajadores. El trabajo, factor esencial de la producción, está en cuarentena en la mayoría de los sectores de la economía. Las fronteras se han cerrado y las cadenas globales de valor se han interrumpido. La mayoría de las estimaciones muestran una contracción del producto global. En la región de América Latina y el Caribe, las predicciones muestran un consenso alrededor del -3% o -4%, y se espera que solo en 2022 la región recupere los niveles de actividad previos a la crisis, en escenarios que prevén una crisis en forma de “U”. Según la CEPAL, más de 30 millones de personas podrían caer en la pobreza si no se ponen en marcha políticas activas para proteger o sustituir el ingreso de los grupos vulnerables.

Enfrentamos una crisis que exige respuestas no convencionales. Nos preocupa el efecto nivel: el impacto de la crisis sobre el tamaño de las economías y su capacidad para recuperar el crecimiento tras el choque. Pero nos preocupa igualmente su impacto distributivo. La crisis interactúa con la heterogeneidad preexistente en tenencia de activos, capacidad de generación de ingresos, condiciones de trabajo,

acceso a servicios públicos y muchos otros aspectos que hacen que algunos individuos y hogares sean particularmente vulnerables a una parálisis de la economía como ésta. Las personas que dependen de los mercados informales, los micro y pequeños empresarios, las mujeres en situación de empleo precario, los grupos históricamente excluidos, como los pueblos indígenas y los afrodescendientes, deben estar al centro de la respuesta de política.

Como agencia de desarrollo de las Naciones Unidas, el PNUD tiene una larga tradición de acompañar el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de la política pública. Tiene el mandato de responder a circunstancias cambiantes, desplegando su capacidad para apoyar a nuestros estados miembros en la búsqueda de soluciones integrales a problemas complejos. Esta serie busca aprovechar la experiencia y conocimientos del PNUD a nivel global y la experticia y capacidad de nuestra red de centros de investigación e instituciones académicas aliadas de América Latina y el Caribe. Es un intento por promover una reflexión colectiva sobre la respuesta a la crisis de salud del COVID-19 y sus efectos económicos y sociales sobre nuestras sociedades. Es necesario pensar rápido. Las soluciones basadas en evidencia, la experiencia y la intuición política razonada –con origen en una larga historia de experiencia en política– son esenciales para guiar este esfuerzo. Esta serie contribuye, además, al enfoque integral establecido por la reforma de la ONU y aspira a ser un insumo importante para la respuesta coherente del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas a los niveles global, regional y nacional.

Ben Bernanke, antiguo gobernador de la Reserva Federal de los Estados Unidos, nos recuerda en su libro *El valor de actuar* que durante las crisis las personas se distinguen entre quienes actúan y quienes temen actuar. Esperamos que estos documentos de política contribuyan al debate público con la entrega de propuestas oportunas y sólidas para apoyar a todos aquellos que están tomando decisiones con el fin de proteger a los más vulnerables de nuestra región.

Luis F. Lopez-Calva

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Director Regional, América Latina y el Caribe
Nueva York, marzo 2020

I. Introducción

Los impactos de la pandemia de coronavirus no han sido neutrales frente al género. La crisis sanitaria, social y económica provocada por la irrupción del COVID-19 exacerba las brechas existentes y profundiza la situación de vulnerabilidad de mujeres y niñas en América Latina y el Caribe.¹ Diversos documentos evidencian un deterioro de los indicadores de género resultado de los altos niveles de informalidad, la caída del empleo y los mayores obstáculos para la reinserción que enfrentan las mujeres, la acumulación de tareas de cuidado y la epidemia silenciosa que representa la expansión de la violencia basada en el género.² Estos factores afectan aún más a mujeres y niñas según su raza, orientación e identidad sexual, su pertenencia a sectores de bajos ingresos o poblaciones indígenas y afrodescendientes, su *status* de migrantes o personas con discapacidad.

Ante estos y otros desafíos generados por la expansión del COVID-19, los gobiernos de la región han respondido mediante una variedad de políticas enfocadas en los riesgos específicos que afectan a mujeres y niñas. El objetivo de este documento es analizar las medidas adoptadas y relativas a la autonomía económica de las mujeres y la igualdad de género. Con ese propósito, el trabajo ofrece un relevamiento cuantitativo y cualitativo de las intervenciones sobre seguridad económica y las tareas de cuidado no remuneradas destinadas a mitigar los impactos de la pandemia en la vida de las mujeres.

El análisis se basa en los datos provistos por la base de datos COVID-19 Global Gender Response Tracker, herramienta desarrollada y coordinada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con contribuciones técnicas y liderazgo sustantivo de ONU Mujeres (en adelante, el *GGR Tracker*).³ El *GGR tracker* monitorea las políticas implementadas por los Estados en el contexto de la pandemia e identifica múltiples **medidas sensibles al género** adoptadas entre los meses de marzo y septiembre de 2020. La base de datos define las **medidas sensibles al género** como aquellas que abordan directamente los riesgos y desafíos específicos que enfrentan las mujeres y las niñas en el contexto de la pandemia, incluyendo: a) todas las medidas adoptadas en relación a la prevención y abordaje de la violencia contra las mujeres; b) las medidas en materia de protección social y de mercado laboral cuando impactan en la seguridad económica de las mujeres o el trabajo de cuidados no remunerado; y c) las medidas fiscales y económicas que ofrecen apoyo a sectores feminizados de la economía y colaboran con la seguridad económica de las mujeres.⁴

Los datos aportados por el *GGR Tracker* permiten dimensionar en qué medida los Estados reconocen, visibilizan y/o focalizan la dimensión de género en las políticas adoptadas para mitigar los impactos del COVID-19.⁵ Al respecto, la base recoge aquellas medidas que abordan en forma explícita la situación de las mujeres en el marco de las políticas adoptadas en el contexto del COVID-19. Asimismo, la herramienta permite relevar y ponderar cómo se distribuyeron las intervenciones sensibles al género en temas y áreas de políticas específicas. Más allá de esto, resulta importante destacar que la información del *GGR Tracker* no permite evaluar los alcances e impactos de las acciones implementadas por los Estados.

Según señalan los primeros análisis de la información sistematizada en el *GGR Tracker*, los Estados implementaron un total de 2517 medidas de respuesta a la crisis del COVID-19, de las cuales el 39% (992) fueron medidas sensibles al género. Asimismo, la enorme mayoría de los esfuerzos realizados por los Estados, tanto a nivel global como en América Latina, se

¹ Los impactos del coronavirus relacionados con el género han sido abordados en numerosas publicaciones de organismos internacionales y de la sociedad civil. Una lista exhaustiva de los documentos y reportes producidos por instituciones de Naciones Unidas puede hallarse en: "List of gender-related COVID-19 resources by UN entity", Inter-Agency Network on Women and Gender Equality (IANWGE) and Development Coordination Office (DCO). Disponible en: www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/how%20we%20work/unsystemcoordination/gender-related-covid-19-resources-by-un-entity-en.pdf?la=en&vs=1433.

² ONU Mujeres (2020). From Insights to Action: Gender Equality in the Wake of COVID-19.

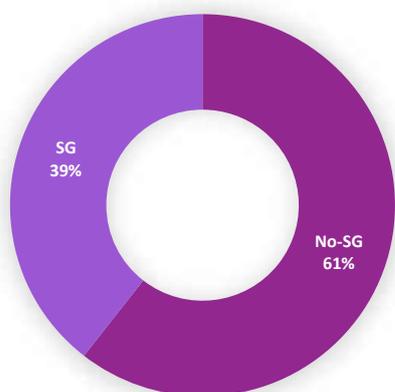
³ Las medidas para la región de América Latina y el Caribe fueron en su mayoría importadas del Observatorio COVID-19 de la CEPAL, que incluye una sección específica sobre Políticas de Género, producida en alianza con ONU Mujeres. Ver www.cepal.org/es/temas/covid-19.

⁴ Este documento se basa en los datos recolectados por el Tracker al 28 de septiembre del 2020. Para más detalles sobre el diseño del *GGR Tracker* consultar la [nota metodológica](#).

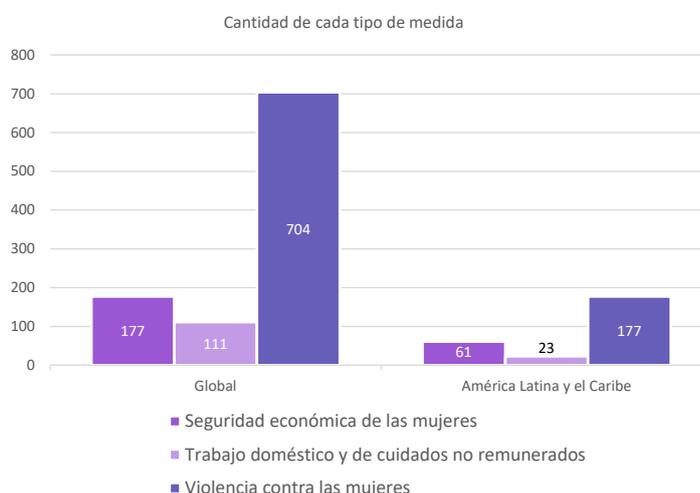
⁵ Resulta relevante aclarar que, la propuesta conceptual y metodológica del *GGR Tracker* define la "sensibilidad de género" de las políticas desde una perspectiva binaria, centrada en las mujeres cissexuales. En este sentido, los datos no contemplan ni relevan la situación de otras identidades feminizadas (lesbianas, bisexuales, trans, travestis y personas no binarias) que enfrentan condiciones particulares de vulnerabilidad social como consecuencia de la discriminación por motivos de orientación sexual y/o identidad de género.

concentraron en las acciones de prevención y abordaje de la violencia basada en el género.⁶ Estas incluyeron medidas de recolección y producción de datos, elaboración de planes de acción, campañas de sensibilización y divulgación de información sobre servicios y el fortalecimiento de servicios – que sólo en algunos países han sido considerados esenciales durante el confinamiento. La gran relevancia que ha tenido esta agenda, es el resultado de un proceso histórico de visibilización y reconocimiento de la problemática de la violencia de género, fuertemente impulsado desde los movimientos de mujeres, sus liderazgos y organizaciones. Esa relevancia se observa además en el proceso de consolidación de las políticas públicas y los diseños institucionales adoptados por los Estados en esta materia.

■ **Gráfico 1.** Proporción de medidas sensibles (SG) y no sensibles al género a nivel global (No-SG)



■ **Gráfico 2.** Medidas sensibles al género según área de políticas a nivel global y América Latina



En contraste, las políticas relativas a la seguridad económica de las mujeres y el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado tuvieron una participación mucho más limitada en las intervenciones desplegadas por los Estados en el contexto de la pandemia. Esta realidad refleja el déficit de reconocimiento y abordaje de los impactos diferenciales de género que tiene la crisis actual en el contexto de las desigualdades estructurales preexistentes que ubican a las mujeres en condiciones de mayor vulnerabilidad social y económica. A nivel global, ellas son más afectadas por la pobreza, tienen mayores dificultades en el acceso y la permanencia en el empleo, enfrentan una mayor incidencia de la informalidad, perciben salarios inferiores y cargan desproporcionadamente con las tareas domésticas y de trabajo no remunerado. Como consecuencia de estos factores, las mujeres tienen ingresos precarios y un acceso limitado a las protecciones de la seguridad social, siendo más vulnerables a los vaivenes en la economía.⁷

Si bien resulta importante reconocer la centralidad que adquiere la “pandemia silenciosa” de la violencia contra las mujeres en la crisis actual, este documento centra su atención en aquellas políticas adoptadas por los Estados en relación con la **seguridad económica de las mujeres y el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado**, con el objetivo de visibilizar y ponderar los avances y déficits de intervención en estas agendas. Con ese propósito, el trabajo analiza las políticas adoptadas en 19 países de América Latina.⁸ Según los datos del *GGR Tracker*, este conjunto de países ha implementado un total de 415 medidas para abordar los impactos sociales y económicos de la crisis del COVID-19. La mitad de estas acciones fueron

⁶ Para el análisis descriptivo de los datos globales y regionales consultar los documentos del “COVID-19 Global Gender Response Tracker Fact Sheets”.

⁷ Gutiérrez, Diana; Martín, Guillermina; & Ñopo, Hugo (2020). “El coronavirus y los retos para el trabajo de las mujeres.” PNUD, LAC C19 PDS Nro. 18.

⁸ Los países incluidos en este estudio son Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Cuba, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

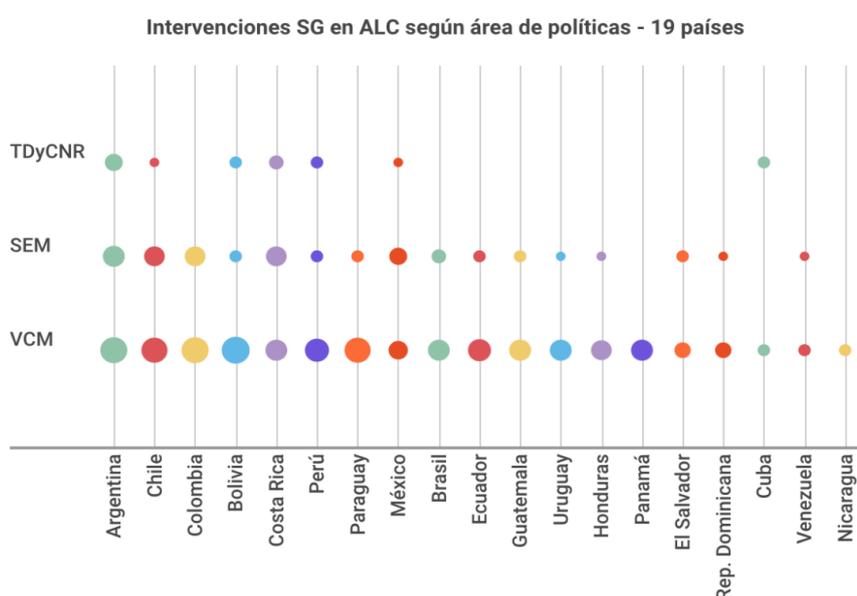
sensibles al género, siendo la prevención y abordaje de la violencia contra las mujeres la problemática que concentra la mayor proporción de medidas.

■ **Gráfico 3.** Intervenciones sensibles al género en América Latina según área de políticas – 19 países.

TDyCNR: trabajo doméstico y de cuidados no remunerado

SEM: seguridad económica de las mujeres

VCM: violencia contra las mujeres



Desde una perspectiva comparada, aunque existen diferencias en la cantidad de medidas implementadas por los países bajo estudio, todos han desplegado una mayor intervención en el ámbito de la violencia de género. Al mismo tiempo, la gran mayoría de los países implementó al menos una acción en relación con las medidas orientadas a garantizar la seguridad económica de las mujeres siendo notable el déficit de intervención respecto del trabajo doméstico y de cuidados no remunerados cubiertos por muy pocos países.

Las siguientes páginas analizan en más profundidad el conjunto de intervenciones en relación con la autonomía económica para caracterizar las políticas implementadas y destacar aquellas con el potencial de generar condiciones para la resiliencia y la recuperación económica post-pandemia. La observación de estas medidas resulta clave por el rol que estas políticas pueden desempeñar para apuntalar las iniciativas con foco en la violencia basada en el género. Una mayor redistribución de los recursos familiares, así como también la mejora en los ingresos de las mujeres y su acceso a empleos, es clave para reducir la violencia de género en los hogares.⁹ Sin políticas suficientes y de calidad orientadas a fortalecer la autonomía económica de las mujeres, no lograremos abordar de forma integral la “epidemia silenciosa” que, desde antes del COVID-19 y con más fuerza luego de este, vulnera la autonomía física y decisional de las mujeres.

II. Seguridad económica de las mujeres

En nuestra región, las mujeres enfrentan la crisis del COVID-19 en condiciones de mayor vulnerabilidad económica y social. Ellas tienen una menor participación en el mercado de trabajo. Las mujeres tienen una tasa de participación laboral cercana al 50%, en contraste con una tasa cercana al 75% para los varones; lo cual da por resultado una brecha de género

⁹ Aizer, Anna. 2010. “The Gender Wage Gap and Domestic Violence.” *American Economic Review*, 100 (4): 1847-59.

que se aproxima a los 25 puntos porcentuales.¹⁰ Además, las mujeres tienen mayores niveles de desempleo en comparación con los varones. Entre aquellas que tienen empleo, la mayoría se desempeña en sectores de baja productividad y alta incidencia de la informalidad laboral. Como consecuencia de esto, aproximadamente el 82% de las mujeres latinoamericanas no contribuyen a los sistemas de pensiones.¹¹

Una proporción importante del empleo femenino se concentra en los sectores económicos más impactados por la crisis del COVID-19, entre los cuales se destacan la educación y los servicios sociales, el comercio minorista, la gastronomía, la actividad hotelera y el turismo. En este último, las mujeres representan el 54% del empleo y han sido afectadas por la paralización total de la actividad.¹² Asimismo, el trabajo doméstico remunerado ha sido particularmente impactado por las medidas de aislamiento social implementadas por los Estados para contener la propagación del virus, con resultados desproporcionados en la situación de millones de mujeres. Según estimaciones, el sector doméstico emplea entre 11 y 18 millones de personas, con una altísima participación relativa de las mujeres cercana al 93%.¹³ En promedio, el sector representa entre el 10 y el 14% del empleo femenino de la región, con una incidencia de la informalidad cercana al 77% de las trabajadoras, las cuales carecen de acceso a las prestaciones de la seguridad social (seguro de salud, licencias, jubilación, etc.).

Dentro de este contexto estructural signado por fuertes desigualdades de género, las jefas de hogares monoparentales enfrentan condiciones de vulnerabilidad aún más extrema. En América Latina, el 78% de los hogares monoparentales están encabezados por madres solteras, quienes asumen la responsabilidad del cuidado de niños, niñas y personas adultas. En general, estos hogares enfrentan la crisis de COVID-19 en condiciones de pobreza extrema, con ingresos limitados y precarios, y con una sobrecarga de las mujeres jefas respecto de las demandas del trabajo reproductivo y productivo, en caso de que puedan mantener su empleo.¹⁴

Por último, la pandemia ha restringido fuertemente las remesas, una fuente de ingresos fundamental para muchos hogares de la región. La provisión de estos ingresos por parte de las trabajadoras y trabajadores migrantes depende en una mayor proporción de las mujeres. Estas tienden a enviar sumas superiores en comparación con los varones. Más importante aún, las mujeres también son las principales receptoras de remesas del extranjero en los países de origen. Por lo tanto, la restricción de los ingresos por remesas como consecuencia del COVID-19 tiene un impacto de género desproporcionado en las mujeres y los hogares dependientes de estas.¹⁵

Las intervenciones realizadas en materia de **seguridad económica de las mujeres** en los 19 países estudiados representan sólo el 25% de las acciones sensibles al género y apenas un 12% del total de las medidas relevadas por el *GGR Tracker*, con un promedio de dos intervenciones por país.

¹⁰ Vaca Trigo, Iliana (2019). "Oportunidades y desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro escenario del trabajo", serie Asuntos de Género, N° 154, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

¹¹ Ibid.

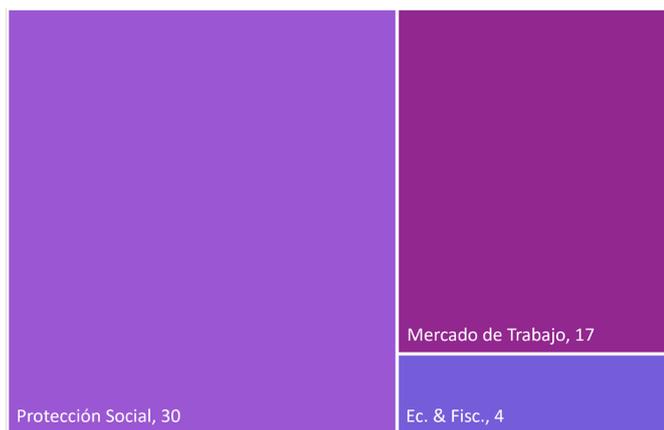
¹² Comisión Interamericana de Mujeres. (2020). "COVID-19 en la vida de las mujeres: Razones para reconocer los impactos diferenciados".

¹³ ONU Mujeres, OIT y CEPAL (2020). "Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19".

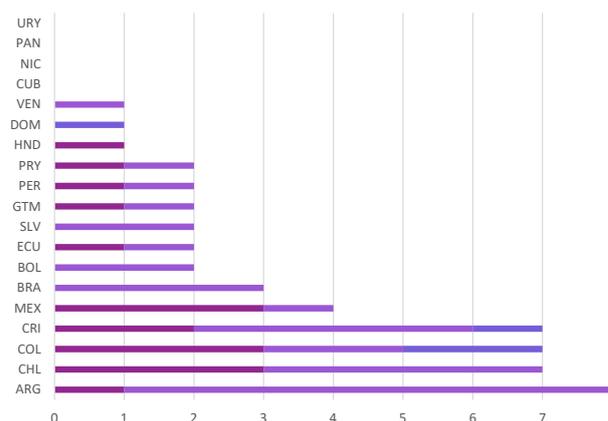
¹⁴ Comisión Interamericana de Mujeres, op.cit.

¹⁵ ONU Mujeres & CARE (2020). "Análisis rápido de género para la emergencia del COVID-19 en LAC".

■ **Gráfico 4.** Medidas relativas a la seguridad económica de las mujeres, según tipo de política – 19 países, América Latina



■ **Gráfico 5.** Medidas relativas a la seguridad económica de las mujeres, según país y tipo de política – 19 países, América Latina



Desde una perspectiva comparada, la cantidad de acciones implementadas muestra además una variación notable. Mientras cuatro países no adoptaron ninguna medida, la mayoría de los países implementó entre una y dos acciones. Sólo **cuatro de los 19 países estudiados diseñaron entre siete y ocho medidas**, como consecuencia de lo cual **concentran casi el 60% de las intervenciones enfocadas en la seguridad económica de las mujeres**. La gran mayoría de todas estas medidas **abarcan el área de la protección social, siendo minoritarias las acciones centradas en el mercado de trabajo y notablemente escasas aquellas relativas al apoyo económico y fiscal**.

a. Los avances en la protección social de las mujeres y los programas de transferencias monetarias.

La mayoría de las acciones sensibles al género en materia de protección social adoptadas durante la pandemia corresponden a la asistencia social y el resto refieren a la seguridad social. En este sentido, **la asistencia social contabiliza el mayor número de intervenciones relativas a la seguridad económica de las mujeres, siendo éste el ámbito en el cual la mayoría de los países analizados hacen explícito su reconocimiento de los efectos económicos y sociales del COVID-19 sobre las mujeres y concentran las políticas de mitigación de impactos**. Asimismo, entre las medidas de asistencia social, **las políticas de transferencias de ingresos (condicionadas y no condicionadas) han sido la principal herramienta desplegada por los Estados**, siendo la medida implementada por mayor cantidad de países, incluso entre aquellos que implementan la menor cantidad de medidas.

Los países de América Latina cuentan con una larga trayectoria en el desarrollo de programas de transferencias monetarias (en adelante, PTM) para el apoyo a las poblaciones y hogares más vulnerables. Esta herramienta ha sido central en la respuesta de los Estados latinoamericanos a la crisis económica generada por el COVID-19 y, según ha sido referido, se trata del principal mecanismo desplegado para promover la seguridad económica de las mujeres. Sin embargo, resulta importante destacar que el 67% de las políticas de transferencia implementadas por los Estados de la región no han sido sensibles al género.

La mitad de las medidas de asistencia social sensibles al género corresponde a refuerzos y/o ampliación de montos de los programas de transferencias monetarias previamente existentes, orientados a la reducción de la pobreza infantil.¹⁶

¹⁶ El *GGR Tracker* no diferencia entre PTM condicionados y no condicionados. La identificación ha sido cualitativa, siendo los PTM condicionados previos a la pandemia: Asignación Universal por Hijo (en adelante, AUH) y Asignación Universal por Embarazo (en adelante, AUE) (Argentina), Bono Juana Azurduy (Bolivia), Bolsa Familia (Brasil), Familias en Acción (Colombia), Tekoporá (Paraguay), Plan Nacional Parto Humanizado (Venezuela).

Asimismo, los países también suspendieron las condicionalidades asociadas a ellos, en el contexto del cierre de escuelas y de la implementación de medidas de aislamiento social. Todos estos programas se focalizan en las mujeres – jefas y no jefas de hogar – como receptoras prioritarias, razón por la cual, presentan altos niveles de feminización. A modo de ejemplo, la *Asignación Universal por Hijo* implementada por Argentina tiene un 95% de beneficiarias mujeres y el plan *Bolsa de Familia* de Brasil presenta un 91% de cobertura femenina. Sin embargo, en el diseño de estos programas, las mujeres son más bien “beneficiarias operativas”, que administran los ingresos otorgados al hogar para el beneficio de los menores, en base a la presunción de que ellas poseen mayores capacidades en la gestión de los recursos del hogar y las tareas de cuidado.¹⁷ Asimismo, sobre ellas recae la responsabilidad de dar cumplimiento a las condicionalidades establecidas, cuando estas existen en los programas. Desde una perspectiva de género, este esquema de instrumentalización de las mujeres ha recibido numerosas críticas respecto de la imposición de responsabilidades que refuerzan los estereotipos de género y los roles sociales tradicionales que asignan a las mujeres las actividades de reproducción social.¹⁸ En este sentido, **estos programas no han tenido una focalización sensible al género que reconozca las condiciones específicas de vulnerabilidad que enfrentan las mujeres en nuestras sociedades.**¹⁹ Por el contrario, los mismos tienden a reforzar dichas condiciones, por la profundización de la distribución desigual de trabajo de cuidados en el hogar, reforzando los roles y estereotipos de género.²⁰

En paralelo al reforzamiento de los PTM existentes, en el contexto del COVID-19, los países de la región crearon nuevas transferencias de ingresos no condicionadas para compensar la pérdida de ingresos en los hogares más vulnerables. Estas medidas han sido implementadas con carácter excepcional para garantizar un piso de ingreso mínimo a las familias que: a) dependen del empleo por cuenta propia, b) se desempeñan en el sector informal de la economía, y/o c) han visto reducidos sus ingresos o perdieron su empleo en el contexto de implementación de las políticas de aislamiento social, sin posibilidad de acceder a los beneficios del sistema de la seguridad social. La mitad de los países analizados implementaron este tipo de programas. Asimismo, **la mayoría de los nuevos programas de transferencias monetarias reconocieron al menos un criterio de focalización en las mujeres y alcanzaron una participación mayoritariamente femenina.**

A nivel comparado, el diseño y la implementación de estos programas presenta diferencias importantes entre países, según se describe a continuación:

Criterio de focalización. Los programas establecen criterios diferenciales para la focalización y priorización de las mujeres. En la mayoría de los países, los programas otorgan sólo un beneficio por grupo familiar y priorizan a las mujeres en la asignación bajo criterios diferenciales. Los programas *Bono de Protección Familiar por Emergencia* de Ecuador e *Ingreso Familiar de Emergencia* implementados por Argentina y Chile priorizan a la mujer solicitante del grupo familiar en la asignación del beneficio. Bajo un criterio más restrictivo, el *Ingreso Solidario* de Colombia y el *Bono Proteger* de Costa Rica sólo priorizan a las mujeres jefas de hogar. Al respecto, el *Auxilio Emergencial do Governo Federal* de Brasil establece el criterio más abarcativo, reconociendo la posibilidad de asignar hasta dos ingresos por grupo familiar, lo cual habilita el acceso al beneficio de ambos cónyuges. Asimismo, el programa reconoce un derecho al doble beneficio de titularidad de las madres solteras con menores a cargo.²¹

Compatibilidad con otras transferencias monetarias. Estas transferencias no son compatibles con la percepción de otros beneficios sociales. Sin embargo, algunos programas establecieron una excepción para los principales programas de

¹⁷ Rodríguez Enríquez, Corina (2011). “Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género: ¿Por dónde anda América Latina?”, Serie Mujer y Desarrollo N° 109, CEPAL.

¹⁸ La mayoría de las condicionalidades se relacionan con la realización de controles de salud periódicos y la regularidad en la asistencia a clases. El incumplimiento de estas condiciones puede implicar la aplicación de sanciones.

¹⁹ ONU Mujeres (2020). “Transferencias monetarias e igualdad de género: cómo mejorar su efectividad para enfrentar la crisis del COVID-19”.

²⁰ “¿Son sensibles al género las transferencias monetarias en América Latina?”, Constanza Ginestra, UNICEF, 24 de enero del 2020.

²¹ Respecto de esto último, el Senado aprobó un proyecto para priorizar a las mujeres solteras jefas de hogar en el otorgamiento del beneficio ante informaciones conflictivas cuando el padre también declare ser responsable de los niños/as. El objetivo de esta modificación era evitar que los padres que no cuidan a sus hijos/as obtuvieran la ayuda en detrimento de la madre. La modificación fue vetada por el Ejecutivo y no se implementó.

asistencia familiar. Este ha sido el caso para las mujeres beneficiarias de la AUH y la AUE de Argentina, el programa *Bolsa Familia* de Brasil y el *Chile Solidario* de Chile. Las beneficiarias de estos programas fueron asignadas de manera automática. En Argentina, estas representan el 27% del universo de personas alcanzadas por el Ingreso Familiar de Emergencia (en adelante, IFE) descrito más abajo.²²

Participación. Los datos desagregados por sexo sobre la cobertura de los programas son escasos, fragmentarios y poco sistemáticos. Las cifras disponibles muestran que las mujeres representan la mayoría del total de personas beneficiarias en todos los programas. Al respecto, el programa implementado por Ecuador alcanza la participación femenina más alta, cercana al 88% sobre el total de personas beneficiarias – el 45% son jefas del núcleo familiar y el 33% son madres de menores de edad. En Argentina, Colombia y Costa Rica, las mujeres representan el 56%, 57% y 53% del total de personas cubiertas por los nuevos programas, respectivamente.²³ Asimismo, en Chile el 62,2% de los hogares cubiertos tiene una mujer jefa de hogar. En el caso de Brasil, no hay datos publicados sobre la distribución de varones y mujeres en la población beneficiaria del programa, aunque el gobierno informó que seis millones de mujeres jefas de hogar accedieron al mismo.

Duración. Los programas fueron instaurados como medidas excepcionales de emergencia con una duración inicial de uno a tres meses. Ante la continuación de las políticas de aislamiento social y/o el agravamiento de la crisis económica y social, los Estados han implementado varias prórrogas a las medidas. Argentina y Chile han prorrogado sus programas en sucesivas ocasiones. En Colombia, la vigencia del programa ha sido ampliada hasta junio del 2021. En Brasil, luego de una extensión del programa hasta diciembre del 2020, el Ejecutivo anunció su reemplazo por una política de *Renta Básica* de carácter permanente.

■ Cuadro 1. Nuevos programas de transferencias monetarias sensibles al género

País	Programa	A. Criterio de focalización	B. Compatible PTM	C. Cobertura	D. Vigencia
Argentina	Ingreso Familiar de Emergencia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prioriza a las mujeres del hogar. ▪ Incluye trabajadoras de casas particulares registradas e informales 	Sí	4.900.000 millones de mujeres, el 55,7% del total de la población beneficiaria	Prórrogas periódicas
Brasil	Auxilio Emergencial do Governo Federal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Otorga hasta dos ingresos por hogar, permitiendo que ambos cónyuges soliciten el beneficio ▪ Provee doble prestación para las mujeres jefas de hogar solteras con menores a cargo (en caso información conflictiva entre madre y padre, prioriza a la mujer en la asignación) 	Sí	6 millones de mujeres jefas de hogar recibieron el beneficio	Extendido hasta diciembre 2020
Chile	Ingreso Familiar de Emergencia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prioriza a la mujer dentro del hogar 	Sí	62,2% de los hogares cubiertos tiene una mujer como jefa de hogar	Prórrogas periódicas
Colombia	Ingreso Solidario	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prioriza a las mujeres jefas de hogar 	No	662.478 mujeres, el 57% de la población beneficiaria	Extendido a junio 2021
Costa Rica	Bono Proteger	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prioriza a las mujeres jefas de hogar 	No	513.370 mujeres, el 53% de población beneficiaria**	sin datos
Ecuador	Bono de Protección Familiar por Emergencia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prioriza a las mujeres jefas de hogar ▪ Incluye a mujeres del régimen de Trabajo No Remunerado del Hogar 	No	351.916 mujeres, el 88% de la población beneficiaria	sin datos

Fuente: Elaboración propia en base a reportes y notas de prensa de organismos públicos.

²² ANSES (2020). "Boletín IFE I-2020: Caracterización de la población beneficiaria."

²³ Ecuador: Ministerio de Finanzas de Ecuador (2020). "Reestructuración del ERL y salvaguardas para el Bono de Protección Familiar para la Emergencia por la presencia del COVID-19 en Ecuador." Argentina: ANSES (2020), op.cit. Colombia: DNP (2020). "Etapa 1, balance. Boletín de prensa". Costa Rica: MTSS (2020). "Plan Proteger. Sexto Informe Mensual de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger." Chile: Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2020). "Un 62,2% de hogares beneficiados hasta ahora con el Nuevo Ingreso Familiar de Emergencia tiene una mujer como jefa de hogar."

A nivel general, se observa que **los nuevos PTM con diseños sensibles al género han tenido un impacto positivo respecto de la inclusión de las mujeres**. Todos ellos establecen criterios para la priorización de las mujeres en la asignación de beneficios y alcanzan una participación mayoritaria de mujeres. Teniendo en cuenta que estas herramientas han sido implementadas para garantizar un piso de ingresos en hogares con empleos precarios e informales, **la focalización en las mujeres reconoce la condición de vulnerabilidad estructural que estas enfrentan en el acceso al empleo, la participación económica y la generación de ingresos; una situación que determina mayores niveles de riesgo frente a los impactos de las crisis**. En este sentido, todos estos programas garantizaron una mayor protección relativa de las mujeres sobre el total de las personas asistidas.

A modo de conclusión, más allá de los aspectos específicos sobre el diseño y la implementación de nuevos PTM, resulta importante destacar la innovación que **estos programas proponen en relación al reconocimiento del derecho básico de las mujeres a percibir un ingreso propio**. La continuación y profundización de la crisis económica y social generada por el COVID-19 demanda ampliar y expandir las medidas orientadas a garantizar ingresos de las mujeres más vulnerables. En tal sentido, la experiencia desarrollada por los países bajo los nuevos PTM debería articularse con la discusión global sobre la renta básica universal, fuertemente impulsada desde los organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil en el contexto de la emergencia social y sanitaria.²⁴ Al respecto, Brasil ha anunciado la creación de la Renda Cidadã, un programa de ingreso básico universal de carácter permanente que reemplazará a los PTM Bolsa Família y Auxílio Emergencial. La iniciativa busca garantizar un piso mínimo de ingresos para aproximadamente 10 millones de personas que se quedarán sin renta al finalizar el auxilio de emergencia en diciembre del 2020. A la fecha de la publicación de este documento, el Ejecutivo aún no ha publicado detalles sobre el diseño, presupuesto y esquema de implementación del programa, aunque sí anunció que el mismo entrará en vigencia en enero del 2021.²⁵

Desde una perspectiva de género, **las políticas de renta básica constituyen una herramienta fundamental para el reconocimiento y la valorización de las múltiples actividades de reproducción social no remuneradas que realizan mayormente las mujeres, sobre todo en el ámbito doméstico y de cuidados**. Asimismo, para que estos esquemas contribuyan a la equidad de género es necesario que reconozcan y que aborden las condiciones de vulnerabilidad asociadas al género, la identidad de género y/o la orientación sexual, con especial atención a la situación de mujeres, identidades feminizadas y personas no binarias, adultas mayores, jefas de hogar en familias monoparentales; aquellas pertenecientes a poblaciones indígenas, afrodescendientes y migrantes; y quienes son víctimas de violencia y/o se encuentran en situación de prostitución, trata o explotación sexual. Por último, la renta universal no debería actuar como un desincentivo para la redistribución del trabajo doméstico y de cuidados, ni como un obstáculo para la inserción laboral. Para que esto no ocurra, resulta necesario pensar la política de ingresos desde un abordaje más amplio orientado a garantizar la autonomía económica de las mujeres e identidades feminizadas, a partir de la remoción de obstáculos en el acceso y la permanencia en el mercado de trabajo, así como también el reconocimiento y la distribución de las responsabilidades de cuidados entre el Estado, el mercado y los hogares y hacia el interior de estos últimos.

b. El déficit de políticas de mercado de trabajo y asistencia económico-fiscal con focalización en mujeres

En contraste con los esfuerzos desplegados en la dimensión de la protección social, **los países analizados implementaron relativamente pocas medidas sensibles al género de mercado de trabajo**. Estas suman un total de 17 medidas, representan sólo un tercio de las acciones relativas a la seguridad económica de las mujeres y menos del 10% del total de las medidas sensibles al género. Asimismo, **nueve países no cuentan con ninguna medida sensible al género en esta dimensión y seis implementan tan sólo una acción**.

²⁴ Tras la aparición del coronavirus, ¿ha dejado de ser una utopía la renta básica universal? news.un.org/es/story/2020/05/1473902 Otros argumentos a favor de una renta básica universal pueden hallarse en: news.un.org/es/story/2020/07/1477601. Un ingreso básico temporal desaceleraría el avance de la pandemia de COVID-19: news.un.org/es/story/2020/07/1477821 El comunicado reciente de la CEPAL también propone avanzar hacia un ingreso básico para ayudar a la población más vulnerable a superar los efectos del coronavirus: www.cepal.org/es/comunicados/cepal-propone-avanzar-un-ingreso-basico-ayudar-la-poblacion-mas-vulnerable-superar.

²⁵ Esta iniciativa fue suspendida por el Gobierno a finales de 2020 y, por lo tanto, no tendrá implementación.

■ Cuadro 2. Medidas relativa a la seguridad económica de las mujeres en el mercado trabajo

Medidas		Países
Ninguna	9	Brasil, Bolivia, Cuba, El Salvador, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Uruguay, Venezuela
1	6	Argentina, Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú, Paraguay
2	1	Costa Rica
3	3	Chile, Colombia, México

Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por el *GGR Tracker*

Poco más de la mitad de las medidas sensibles al género en el mercado de trabajo corresponden a acciones de **subsidio al salario y apoyo a emprendedores/cuentapropistas**. Estas medidas brindan líneas de acceso al crédito bajo diversos instrumentos financieros para el apoyo a mujeres que tienen emprendimientos productivos propios. La mayoría de las iniciativas focalizan en el segmento del cuentapropismo y los micronegocios del sector informal. Sólo una acción contempla el segmento de las pequeñas y medianas empresas (PYME) lideradas por mujeres. El resto de las medidas corresponde a acciones de mejora de la empleabilidad, la mayoría de las cuales consistió en capacitaciones virtuales en materia de educación financiera, marketing, administración y/o logística.

Respecto de las acciones en materia de apoyo económico, fiscal y financiero, la base del *GGR Tracker* releva las medidas que establecen ayudas sectoriales a empresas y emprendimientos en actividades económicas específicas y con mayor participación relativa de las mujeres respecto de los hombres. En esta dimensión, se relevaron seis medidas implementadas por cinco países, lo que representa el 10% del conjunto de medidas relativas a la seguridad económica de las mujeres. Estas abarcan diferentes acciones sectoriales de apoyo, tales como exención en el pago de servicios públicos por instituciones educativas (Uruguay), líneas especiales de asistencia y financiamiento en el sector turismo (Colombia y República Dominicana), el sector agroindustrial (Colombia) y las microempresas familiares (México).

El déficit de cobertura de medidas sensibles al género en materia de participación de las mujeres en el mercado de trabajo y la actividad económica resulta preocupante frente a la evidencia estadística que confirma la existencia de impactos desproporcionados de la emergencia sanitaria en el empleo de las mujeres en varios países de la región.

- En **Chile**, los datos muestran que los hogares con jefatura femenina han sido los más afectados por la crisis del empleo; el 40% de estos vio reducido el número de personas ocupadas y casi un tercio no tenía ninguna persona con trabajo, en comparación con el 24% de los hogares con jefatura masculina. Asimismo, si bien hombres y mujeres han perdido su empleo durante la crisis en una proporción similar, ellas muestran una tasa de retorno al mercado laboral notoriamente menor, como consecuencia de la mayor incidencia de la crisis en industrias altamente feminizadas y por incapacidad de resolver la demanda de trabajo del hogar no remunerado.²⁶
- Por su parte, en **Colombia** las mujeres entre los 25 a 54 años han sido el colectivo más afectado por la desocupación, según datos que indican que dos mujeres perdieron su empleo por cada hombre en similar situación. El número de mujeres ocupadas en el país tuvo en el mes de julio una caída del orden del 28% en comparación con el 12% para los hombres.²⁷ En paralelo, la tasa de desempleo de las mujeres aumentó desde el 13,4% al 24,2% en la comparación del trimestre móvil junio-agosto en 2019 y 2020. Durante este período, también se evidencia un aumento significativo de la diferencia en la tasa de desocupación de las mujeres respecto a la de los hombres, de 5,4 a 9 puntos porcentuales. Asimismo, los datos muestran que las mujeres perdieron más empleos en sectores altamente feminizados impactados con fuerza por la crisis, como por ejemplo, en la actividad textil e indumentaria, que tuvo una contracción interanual del 28% y en donde los puestos de trabajo femeninos representaron el 80% de la caída en el empleo.²⁸

²⁶ MDSF, INE (2020). ¿Cómo ha impactado la pandemia a los hogares chilenos?

²⁷ DANE, GIH-Mercado Laboral, agosto 2020.

²⁸ "Hay más desempleo en mujeres que en hombres", diario *El Tiempo*, Colombia.

- Las estadísticas para **Costa Rica** muestran que entre abril y junio, la actividad de las mujeres cayó dos puntos porcentuales por encima de la actividad de los varones y se ubica en el 44,6%, casi 26 puntos por debajo de la participación masculina. En términos absolutos, la fuerza de trabajo femenina se redujo en 110 mil personas en contraste con una disminución de 72 mil personas de la fuerza masculina. Finalmente, la tasa de no participación también tuvo un aumento superior entre las mujeres y llegó al 55,4% en comparación con el 29,5% para los varones.²⁹
- Por último, en **México** aproximadamente 11,6 millones trabajadoras salieron del mercado en abril, lo cual equivale a más de la mitad de los puestos de trabajo perdidos durante la pandemia a pesar de que las mujeres representan apenas un tercio de la fuerza de trabajo. Asimismo, en el mes de julio, la tasa de participación de las mujeres se ubicaba en 39,2% y mostraba una pérdida interanual de 5,8 puntos porcentuales, caída levemente superior a la de los hombres, que sin embargo tuvieron una tasa de participación del orden del 72,2%. Durante el mismo período, la desocupación tuvo un aumento mayor para las mujeres respecto de los varones, con subas de 2,3 y 1,3 puntos porcentuales, respectivamente. Al respecto, la tasa de desocupación de las mujeres se ubicó en 6,3%, el valor más alto registrado desde el inicio de la serie estadística en el año 2005. Por último, la evolución del empleo en los meses de la pandemia muestra una recuperación notablemente mayor para los hombres.³⁰ En tal sentido, de los 6.5 millones de nuevos puestos de trabajo creados entre mayo y julio menos de un cuarto han sido para las mujeres. Asimismo, los datos muestran que la recuperación del empleo femenino se ha concentrado en el sector informal de la economía, marcando una tendencia hacia la mayor precarización del trabajo de las mujeres.

A modo de síntesis, los datos descritos muestran la existencia de impactos diferenciales de género del COVID-19 en el empleo. Al respecto, las mujeres han sufrido mayores caídas en la participación laboral y una mayor incidencia de la desocupación, lo cual evidencia la profundización de las brechas e inequidades de género preexistentes a la pandemia. Más preocupante aún, a medida que los países levantan las restricciones a la movilidad y la actividad económica se recupera, las mujeres enfrentan mayores dificultades para reingresar al empleo y lo hacen en condiciones de mayor precariedad.

Impactos de género de las políticas “neutrales”: la Asistencia al Trabajo y la Producción en Argentina

En Argentina, una de las medidas más importantes implementadas para la preservación del empleo y los ingresos ha sido la Asistencia al Trabajo y la Producción (en adelante, ATP). Esta medida focaliza en el sector formal de la economía. A través de la ATP, el Estado otorga un salario complementario para cubrir parte de la remuneración de trabajadores y trabajadoras registrados en empresas del sector privado. Además, la asistencia contempla una línea de créditos a tasa cero para trabajadores y trabajadoras independientes del sector formal, cuyos ingresos fueron afectados por la pandemia. El diseño de esta herramienta no reconoce la situación específica de las mujeres en el mercado de trabajo ni prioriza la asistencia a puestos de trabajos femeninos y/o sectores feminizados. En consecuencia, los datos publicados indican que las mujeres representaron sólo el 35,8% de los salarios suplementarios otorgados por el ATP, en contraste con el 64,2% de los varones. Esta brecha en la cobertura se explica por la concentración del beneficio en la industria y el comercio, ambos sectores altamente masculinizados. Sin embargo, en términos de impacto, la medida tiene efectos de género positivos, siendo que la ayuda otorgada cubrió, en promedio, un 6% más del salario de las mujeres respecto de los varones. Este efecto diferencial se mantiene para todas las edades, siendo levemente alto para las mujeres mayores de 40 años.

La diferencia se explica por la sobrerrepresentación de las mujeres en actividades económicas con peores remuneraciones y/o en puestos de baja calificación, que son los salarios que reciben mayor apoyo proporcional bajo esta medida. En tal sentido, la política de apoyo al empleo y los ingresos en el sector formal debería incorporar objetivos de equidad de género que contemplen los desafíos que enfrentan las mujeres en el mercado de trabajo formal. Entre estos aspectos, resulta fundamental extender el alcance del programa y priorizar: a) la asistencia a actividades económicas feminizadas – salud, educación, comercio minorista, industria textil, trabajo en casas particulares, entre otros; b) el fortalecimiento de los ingresos de las trabajadoras y la reducción de las brechas salariales y c) el foco en las empresas lideradas por mujeres y en las trabajadoras independientes. Al respecto, la quinta entrega del ATP incorporó nuevos sectores, entre los cuales se destacan actividades altamente feminizadas, tales como: jardines maternales; residencias de larga estadía para personas mayores; y hogares y residencias que brindan servicios a personas con discapacidad. Por su parte, no ha sido incorporado el servicio doméstico tal como lo ha solicitado el Sindicato de Amas de Casa (SACRA) y la Unión Personal Auxiliar de Casas Particulares (UPACP).

Fuente: “Informe de Panorama Productivo. Evolución de los principales indicadores de la actividad productiva”, Ministerio de Desarrollo Productivo de la República Argentina, mayo-junio de 2020.

²⁹ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2020). Encuesta Continua de Empleo al segundo trimestre de 2020, resultados generales. Costa Rica.

³⁰ “COVID-19 pega doble a mujeres trabajadoras”, diario *El Universal*, 27 de septiembre del 2020, México.

“5 gráficos del impacto del coronavirus en el mercado laboral de las mujeres”, diario *El Economista*, 20 de septiembre del 2020, México.

c. La (des)protección de las mujeres ocupadas en el servicio doméstico³¹

La crisis generada por la pandemia ha puesto en evidencia la fragilidad del trabajo doméstico remunerado, un sector que emplea entre 11 y 18 millones de personas, representa entre el 10 y el 14% del empleo femenino de la región y tiene una incidencia de la informalidad cercana al 77% de las trabajadoras, las cuales carecen de acceso a las prestaciones de la seguridad social (seguro de salud, licencias, jubilación, etc.).³² La vulnerabilidad de las trabajadoras domésticas remuneradas es producto además de la ausencia de regulaciones en muchos países, las menores probabilidades de ejercer su derecho a asociarse o a negociar colectivamente y la baja valoración social de este trabajo en América Latina.

Durante el confinamiento, esta vulnerabilidad se ha profundizado por el aumento de demanda de tareas domésticas y de cuidados, como consecuencia del cierre de escuelas, la intensificación de la limpieza y los cuidados de salud en los hogares, que con frecuencia ha recaído sobre las trabajadoras de casas particulares, dejándolas más expuestas al contagio. La demanda de cuidados de salud vinculados al virus ha exigido además el desempeño en actividades para las cuales carecían de preparación como la vigilancia del estado de la salud de las personas a las que cuidan. Por otro lado, en muchos de los contextos donde se han aplicado medidas restrictivas a la circulación, las trabajadoras domésticas no han podido realizar su trabajo, experimentando incertidumbre sobre la preservación de su empleo y remuneración, lo cual ha resultado más acuciante para las mayorías que carecen de contratos formalizados. Gran parte de estas trabajadoras no contaron con la posibilidad de acceder a una licencia remunerada, una indemnización por despido o la protección del seguro de desempleo que les garantizara un ingreso durante el tiempo que no han podido trabajar. Asimismo, la situación de las mujeres migrantes ha sido aún más complicada con impactos en las familias que dependen de sus remesas y con restricciones a su circulación.³³

Los datos disponibles muestran que el **trabajo doméstico no remunerado es la categoría ocupacional más impactada** en varios países de la región, como Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica. En el caso de **Brasil**, las estadísticas registraron una pérdida de 1.257.000 puestos de trabajo en la actividad doméstica entre los meses de marzo y junio, cifra que representa el 21% del empleo en el sector y más que duplica el porcentaje de pérdida de puestos de trabajo en el total de la economía. Asimismo, la incidencia del desempleo fue mayor en el sector informal que perdió 23,7% de los puestos de trabajo en comparación con el 14% en el sector formal.³⁴

Por otro lado, **Chile** contabilizó la pérdida de 120 mil puestos de trabajo en la actividad doméstica y más de 22 mil bajo suspensión temporaria que no cobran ingresos, lo cual representa una pérdida del 40% de los puestos de trabajo en el sector.³⁵ En **Colombia**, el trabajo doméstico es la ocupación con mayor caída del empleo para el trimestre junio-agosto, con una variación interanual del orden del 39,1%.³⁶ Asimismo, **Costa Rica** contabiliza 63.500 puestos de trabajo perdidos en la actividad doméstica, lo que equivale a una reducción interanual del 45% del empleo doméstico total.³⁷ Las estadísticas para la **Argentina** muestran una pérdida estimada de más de 22 mil puestos de trabajo, sólo en el sector formal, lo cual representa una caída del orden del 6% del empleo en la actividad en tan solo seis meses.³⁸ **Uruguay** también registró una caída importante en el trabajo doméstico del orden de los 11.000 puestos de trabajo, equivalente al 14,8% del empleo doméstico total.³⁹ Por último, **Ecuador** registró una caída de 13.461 trabajadoras de casas particulares aportantes a la seguridad social,

³¹ Dado que en la región existen diferentes términos para referir a las trabajadoras de este sector, en este documento utilizaremos indistintamente la referencia a "trabajadoras remuneradas del hogar", "trabajadoras domésticas", "trabajadoras del servicio doméstico" y "trabajadoras de casas particulares".

³² ONU Mujeres, OIT y CEPAL (2020). "Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19".

³³ "La pandemia de Covid profundiza la crisis de cuidado en América Latina y el Caribe", CEPAL.

³⁴ "Brasil perde mais de 1,2 milhão de postos de trabalho doméstico em três meses, aponta IBGE", THEMIS – Género, Justiça e Direitos Humanos, 3 de septiembre de 2020.

³⁵ Fundación Friedrich Ebert, op. cit.

³⁶ Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas de Colombia (2020). "Boletín Técnico, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), Agosto 2020".

³⁷ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Costa Rica (2020). "Encuesta Continua de Empleo al segundo trimestre de 2020".

³⁸ Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación Argentina. "Situación y evolución del trabajo registrado, Agosto 2020 - Datos a mayo".

³⁹ Weller, Jürgen et al. (2020). "El impacto de la crisis sanitaria del COVID-19 en los mercados laborales latinoamericanos", Documentos de Proyectos, CEPAL.

cifra que representa el 13,41% del empleo registrado en la actividad, sin datos reportados para las trabajadoras de casas particulares del sector informal.⁴⁰

A pesar de la alta vulnerabilidad que enfrentan las trabajadoras del servicio doméstico respecto de la preservación de sus ingresos y puestos de trabajo durante el confinamiento, **apenas cinco países implementaron medidas focalizadas en el colectivo de trabajadoras de casas particulares.**⁴¹

■ Cuadro 3. Políticas de asistencia al trabajo doméstico

País	Tipo de medida	Descripción	Sector de empleo
Argentina	Seguridad Social	Otorga a las trabajadoras de casas particulares registradas el beneficio de la licencia remuneradas mientras dure el aislamiento social. Aumento de los montos salariales.	Formal
	Asistencia Social	Prioridad en el acceso al Ingreso Familiar de Emergencia, programa de transferencia monetaria para trabajadores y trabajadoras informales; incluye a trabajadoras de casas particulares registradas, único colectivo formalizado exceptuado en el acceso al beneficio.	Formal e Informal
Chile	Seguridad Social	Posibilidad de suspensión de la relación contractual y acceder a los aportes personales a la seguridad social bajo concepto de "indemnización a todo evento"	Formal
Ecuador	Asistencia Social	Incluye a las trabajadoras de casas particulares informales en el programa de transferencia de ingresos-Bono de protección familiar para trabajadores y trabajadoras del sector informal.	Informal
México	Apoyo Financiero	Apoyo financiero a trabajadoras de casas particulares previamente incluidas.	Formal
Perú	Ajuste legal	Medidas para garantizar y fiscalizar la protección de los derechos sociolaborales de las trabajadoras y trabajadores del hogar (obligatoriedad de contar con un contrato escrito y el derecho a una remuneración justa y equitativa).	Informal

Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por el GGR Tracker

En **Argentina** hay cerca de 1,4 millones de trabajadoras de casas particulares, cifra que representa el 17,4% de las mujeres ocupadas y el 5,6% del empleo total. El 99,3% de las personas ocupadas en esta actividad son mujeres.⁴² El país implementó un conjunto de medidas para el colectivo de trabajadoras de casas particulares. En el inicio de las medidas de aislamiento social, el trabajo doméstico fue considerado actividad no esencial – salvo casos excepcionales de asistencia a personas mayores aisladas o a trabajadoras que no cuentan con otro apoyo en el cuidado. En este contexto, el Poder Ejecutivo estableció la prohibición de despidos y otorgó el beneficio de la licencia con goce de sueldo a las trabajadoras de casas particulares formalizadas. Por último, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social estableció un incremento salarial para las remuneraciones horarias y mensuales mínimas de las trabajadoras de la actividad (10% de incremento en dos tramos en marzo y mayo). Respecto de las trabajadoras informales, estas fueron priorizadas en el acceso al IFE, el PTM para trabajadores y trabajadoras informales mencionado en el acápite anterior. Este beneficio también fue otorgado a las trabajadoras de casas particulares registradas, siendo la única actividad formal cubierta por el programa. Según estimaciones oficiales, el 95% de las trabajadoras de casas particulares cumplían con los requisitos para ingresar al IFE.⁴³ Hasta el mes de julio, 188.000 trabajadoras de casas particulares registradas habían accedido al beneficio.⁴⁴

⁴⁰ "Empleadas domésticas, damnificadas del virus", *El Comercio*, 9 de septiembre de 2020.

⁴¹ Este análisis no releva otras acciones como campañas de difusión y sensibilización que han sido implementadas por varios países. Para una reseña de estas medidas, consultar el informe de ONU Mujeres, OIT y CEPAL (2020). "Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19".

⁴² López Mourelo, Elva (2020). "La COVID-19 y el trabajo doméstico en Argentina".

⁴³ "Estiman que cobrarán el IFE el 95% de las trabajadoras del servicio doméstico", TELAM, Agencia Nacional de Noticias de Argentina.

⁴⁴ ANSES (2020), op. cit.

En **Chile**, al inicio de la pandemia había aproximadamente 300.000 mujeres ocupadas en el servicio doméstico, lo cual representa el 14% del empleo femenino. El 53% de las trabajadoras de casas particulares no cuenta con contrato de trabajo formal.⁴⁵ En el marco de la pandemia, Chile aprobó en abril la Ley de Protección del Empleo (Ley N° 21.227) la cual permite a trabajadores y trabajadoras que han sido despedidos o vieron reducida su jornada laboral el acceso al Fondo Solidario del Seguro de Cesantía. Sin embargo, las trabajadoras de casas particulares registradas fueron inicialmente excluidas de este beneficio por no encontrarse previamente alcanzadas por la ley de Seguro de Desempleo. Para estas trabajadoras, el Ejecutivo habilitó la posibilidad de terminar el contrato de trabajo y obtener acceso a sus aportes a la seguridad social bajo concepto de “indemnización a todo evento” (compuesto por una cotización mensual del 4,11 % de sus remuneraciones). Esta situación generó numerosos reclamos por parte de las organizaciones de trabajadoras del servicio doméstico, las cuales señalaron que las trabajadoras de la actividad eran forzadas a utilizar fondos propios y, a diferencia de otros sectores, no eran alcanzadas por ninguna asistencia del Estado. Además, también manifestaban que estos fondos eran muchas veces insuficientes, como consecuencia de la alta rotación y sub-cotización propios de la actividad. Finalmente, en Septiembre Chile aprobó la Ley N° 21.269 que incorporó a los trabajadores y las trabajadoras de casa particular al seguro de desempleo. Por último, es importante señalar que la percepción de los recursos de la seguridad social determina la exclusión de las trabajadoras de casas particulares del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) para trabajadores y trabajadoras informales por quedar fuera de la calificación de población vulnerable.⁴⁶ Al respecto, las organizaciones han presentado un reclamo por incumplimiento del Convenio 189, por discriminación a las trabajadoras de casas particulares en el acceso en igualdad de condiciones a las ayudas otorgadas por el Estado.⁴⁷ En relación a la mayoría de trabajadoras de casas particulares que se desempeñan en el sector informal, estas son parte de la población elegible para acceder al IFE. No obstante, este programa excluye a las trabajadoras migrantes, que dan cuenta de al menos un tercio del empleo en casas particulares.

Ecuador cuenta con 222.495 trabajadoras del hogar, según datos del censo del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) del 2010. El 70 % de ellas no cuenta con un contrato de trabajo. El segmento de trabajadoras de casas particulares informales fue incluido en el programa de transferencia de ingresos Bono de protección familiar para trabajadores y trabajadoras del sector informal. Las organizaciones de trabajadoras del hogar solicitaron al gobierno extender el beneficio a trabajadoras del sector formal.⁴⁸

En **México** hay cerca de 2,2 millones de trabajadoras del servicio doméstico, las cuales representan el 90% de los puestos de trabajo en esta actividad. El 47% de las mujeres percibe menos de un salario mínimo, en contraste con el 27% de los hombres en esta situación.⁴⁹ Tan sólo 23,057 trabajadoras de casas particulares se encuentran registradas en el Seguro Social, programa piloto implementado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMESS) para la formalización del empleo en la actividad. Esta cifra representa menos del 1% del total de las trabajadoras del hogar. Estas trabajadoras fueron incluidas en el programa Crédito Solidario a Palabra, el cual ofrece microcréditos con tres años de financiación para aquellas que hayan visto reducida su jornada laboral.⁵⁰

En el caso de **Perú**, los datos oficiales estimaban en más de 450 mil las personas ocupadas en el sector doméstico en el año 2008, el 95% de las cuales eran mujeres. Asimismo, la informalidad en el sector alcanzaría al 92% del empleo. En el contexto de la pandemia, el Poder Ejecutivo peruano dictó el Decreto Legislativo N° 1499, bajo el cual se establecen un conjunto de medidas para promover la formalización e implementar mecanismos de protección y fiscalización de los derechos laborales, en consideración a la situación de vulnerabilidad e informalidad que atraviesa la actividad. Esta adecuación normativa busca implementar las obligaciones estipuladas por el Convenio 189 de OIT, el cual fue ratificado por Perú en el año 2018. En la actualidad, no hay información sobre el estado de situación en la implementación de la normativa.

⁴⁵ “Trabajadoras remuneradas del Hogar y su lucha por el trabajo decente”, FESminismos, Fundación Friedrich Ebert, 26 de agosto de 2020.

⁴⁶ Id.

⁴⁷ ONU Mujeres, OIT y CEPAL (2020), op. cit.

⁴⁸ Ministerio de Finanzas de Ecuador (2020), op.cit.

⁴⁹ “Estadísticas a propósito del día internacional del trabajo doméstico (22 de julio)”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México.

⁵⁰ “A partir del 13 de mayo el IMSS apoyará a más de 22 mil 300 trabajadoras del hogar para acceder al Crédito Solidario a la Palabra”, Gobierno de México, mayo de 2020.

Respecto de la situación de las trabajadoras de casas particulares en otros países de la región, aún cuando no existen medidas con focalización específica en este colectivo, muchas de ellas cumplen los requisitos de elegibilidad para acceder a los programas de transferencias monetarias de ingresos para trabajadores y trabajadoras del sector informal. Al respecto, un estudio realizado por Ipea-ONU Mujeres (2020) estima que en **Brasil** hay 2.800.000 trabajadoras del servicio doméstico en condiciones de acceder al Auxilio Emergencial, cifra que representa aproximadamente al 68% de las trabajadoras de casas particulares informales.⁵¹ En un sentido similar, en **Costa Rica**, las trabajadoras de casas particulares pueden solicitar el Bono Proteger, siendo el único programa de ingresos para trabajadores y trabajadoras informales que incluye a trabajadoras migrantes. Sin embargo, no se cuenta con datos desagregados para establecer cuál ha sido la cobertura efectiva de trabajadoras de casas particulares en las acciones de asistencia implementadas por los países de la región.

A modo de síntesis, el análisis de las acciones focalizadas en la situación de las trabajadoras de casas particulares muestra un déficit importante de reconocimiento y priorización de este colectivo. Asimismo, el carácter heterogéneo y limitado de las pocas acciones implementadas pone en evidencia la ausencia de un marco integral de políticas de protección para el trabajo doméstico en la región. Esta situación de desprotección adquiere mayor gravedad al observar la profunda crisis de empleo en la actividad que revelan las estadísticas oficiales de varios países de América Latina.

III. Trabajo doméstico y de cuidado no remunerado

Las mujeres de América Latina dedican el triple de tiempo que los hombres al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado.⁵² En la prepandemia, las mujeres dedicaban entre 22 y 42 horas semanales más que los varones a las tareas domésticas y de cuidados no remunerado, es decir, que ocupaban por día entre media y una jornada laboral completa más de su tiempo.⁵³ Estas desigualdades se acrecentaban además en el caso de las mujeres afrodescendientes, indígenas y quienes vivían en los hogares más empobrecidos. Por otro lado, en 11 países de la región, antes de la llegada del coronavirus, las mujeres en situación de pobreza ya dedicaban casi dos horas diarias más al cuidado no remunerado que las mujeres de los estratos socioeconómicos más elevados.⁵⁴

Las medidas de aislamiento implementadas para enfrentar la pandemia han exacerbado estas desigualdades. El cierre de escuelas y espacios de cuidados ha aumentado la carga de trabajo doméstico y de cuidados de los hogares, que ha recaído de forma preponderante en mujeres y niñas. Entre ellas, el impacto ha sido aún mayor para las mujeres jefas de hogar y quienes se encuentran desocupadas o dependen de empleos precarios. El confinamiento ha implicado además una disminución del apoyo que recibían muchos hogares para realizar tareas de cuidado – a través de la contratación de trabajadoras de casas particulares, el apoyo de vecinos o la ayuda de familiares. Aumentaron así las horas dedicadas dentro de los hogares al cuidado de niños y adultos mayores, así como las horas empleadas en la limpieza, la cocina, la gestión de estos trabajos y la organización del hogar. El impacto del confinamiento ha resultado especialmente problemático además para las trabajadoras esenciales que continuaron sus tareas fuera del hogar.⁵⁵

Una encuesta realizada en Brasil reveló que el 57% de las mujeres que pasaron a un régimen de teletrabajo reportaron la acumulación de la mayor parte de los cuidados de su hogar, mientras que en el caso de los hombres, el aumento de las tareas fue sólo del 21%.⁵⁶ Otra encuesta realizada en el mismo país indica que el 50% de las mujeres comenzaron a

⁵¹ Pinheiro, Luana; Tokarski, Carolina; Vasconcelos, Marcia (2020). "Vulnerabilidades das trabalhadoras domésticas no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil". Ipea-Onu Mujeres Brasil.

⁵² ONU Mujeres (2017). El Progreso de las Mujeres en América Latina y el Caribe, con datos CEPALSTAT: Bases de Datos y Publicaciones estadísticas. Consultada en diciembre de 2016. estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp.

⁵³ CARE+ONU Mujeres (2020). "Análisis Rápido de Género para la Emergencia de la COVID-19 en América Latina".

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ ONU Mujeres y CEPAL (2020). Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19: Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación.

⁵⁶ "Mulheres chefes de família e a vulnerabilidade à pobreza", Cristina Pereira Vieceli, Democracia e Mundo do Trabalho em Debate, 30 de agosto de 2020.

cuidar a alguien y el 72% afirmó que la pandemia aumentó la necesidad de atención y compañía por parte de familiares.⁵⁷ La desproporcionada carga de trabajo doméstico y de cuidados que ha recaído sobre mujeres y niñas resulta a su vez en impactos negativos para su salud psicosocial, física y emocional, causando estrés, agotamiento y afectaciones a su salud, sobre todo para aquellas que cuentan con trabajos formales.⁵⁸

La sobrecarga de tareas de cuidado también ha afectado a las niñas, adolescentes y mujeres jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo a causa de la pandemia. Son ellas quienes tradicionalmente asumen tareas domésticas y de cuidado dentro del hogar. En mayo de 2020, alrededor de 154 millones de niños y niñas de América Latina, más del 95% de los matriculados, no asistían a clases como consecuencia de la clausura de centros de primera infancia, escuelas primarias y secundarias.⁵⁹ Según proyecciones realizadas en base a datos de la pandemia de Ébola en Sierra Leona, se estima que a nivel mundial cerca de 20 millones de niñas en edad escolar dejarán sus estudios y no regresarán a las aulas una vez finalizada la crisis del COVID-19.⁶⁰ Si bien las medidas de aislamiento y distanciamiento social fueron necesarias en términos de salud pública, su aplicación no ha sido neutra para las mujeres.⁶¹

En relación a las políticas implementadas en los 19 países de América Latina estudiados aquí, el *GGR Tracker* recoge un total de 15 medidas sensibles al género enfocadas en el trabajo doméstico y los cuidados no remunerados. Esta cantidad de iniciativas representa el 5.7% del total de las medidas sensibles al género adoptadas en América Latina y un 2.6% del total de las medidas relevadas en la región. Si bien América Latina es de las regiones que mayor número de medidas ha puesto en marcha en relación al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, la cobertura es todavía limitada, con una variación importante entre países y una concentración del 50% de las medidas en Argentina y Costa Rica. Por otra parte, la cantidad de intervenciones sobre tareas de cuidado no remuneradas registradas en el *GGR Tracker* oscila entre una y dos para cinco países, por un lado, y las cinco medidas adoptadas en Argentina que representan el 31% del total, por el otro. Los doce países restantes no registran ninguna medida focalizada en trabajo doméstico y de cuidado no remunerado.

Las medidas más comunes han sido las iniciativas sobre cuidados de largo plazo para personas mayores y cuidados para personas con discapacidad (cinco medidas) y las licencias familiares, parentales o de niñez (cuatro medidas). Solo una política otorga dinero para cuidar y otra alcanza los servicios de cuidado para niñas y niños. Entre las políticas incluidas en la categoría "otras medidas", se incluyen dos políticas que contemplan una reducción del tiempo de trabajo y el teletrabajo.

■ Gráfico 5. Cantidad de medidas relativas al trabajo doméstico y de cuidados no remunerados según tipo de política



⁵⁷ Sempreviva Organização Feminista "Pesquisa. SEM PARAR o trabalho e a vida das mulheres na pandemia."

⁵⁸ Infobae (2020). "Los cuidados no remunerados hechos por mujeres representan 23% del PIB en México".

⁵⁹ UNICEF (2020). "COVID-19: Más del 95 por ciento de niños y niñas está fuera de las escuelas de América Latina y el Caribe".

⁶⁰ Malala Fund (2020). "Girls' education and COVID-19: What past shocks can teach us about mitigating the impact of pandemics".

⁶¹ Comisión Interamericana de Mujeres. (2020). "COVID-19 en la vida de las mujeres: Razones para reconocer los impactos diferenciados".

a. El rol del Estado en el cuidado

El Estado puede desempeñar un rol fundamental para facilitar la conciliación entre trabajo remunerado y las responsabilidades de cuidado de las familias y promover la corresponsabilidad entre el Estado, el sector privado, la comunidad y los hogares.⁶² Para enfrentar la pobreza de tiempo y las barreras en la inserción laboral de las mujeres que esto genera, el Estado debe invertir en políticas integrales de cuidado. De acuerdo a la OIT, estas políticas incluyen “la prestación directa de servicios de cuidado infantil o personas mayores, así como transferencias y prestaciones de protección social relacionadas con los cuidados destinados a los trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares o de cuidado, a las cuidadoras y cuidadores no remunerados o a las personas que requieren cuidados.”⁶³

Son escasas las medidas relevadas en el *GGR Tracker* con capacidad de reducir el trabajo de cuidados que recae en los hogares. Estas medidas incluyen las iniciativas que: a) otorgan servicios de cuidado infantil como en el caso de **Costa Rica**, b) proveen servicios de cuidado de largo plazo para personas mayores y personas con discapacidades, como en **Argentina** y 3) realizan transferencias monetarias destinadas al cuidado como sucede en **México**.

En el caso de **Costa Rica**, una de las medidas adoptadas consiste en la extensión de los servicios de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) para que continúen proveyendo servicios a niños y niñas durante la emergencia sanitaria causada por el COVID-19 a través de diversas agencias implementadoras. Estas medidas tienen como objetivo garantizar que las madres y padres puedan continuar con su trabajo remunerado, sin tener que virar la responsabilidad del cuidado a las personas adultas mayores, u otros grupos de alto riesgo en sus redes familiares y de apoyo. Otra de las medidas adoptadas por el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad de este país consiste en el apoyo a la población en estado de emergencia, a través de un dispositivo para a) facilitar las salidas cortas, acompañadas de una persona asistente personal, en el caso de personas con trastornos del espectro del autismo, personas con discapacidad cognitiva y psicosocial; b) relevar información sobre necesidades alimenticias y sanitarias; c) crear comités para que asistentes personales brinden apoyo a personas con discapacidad en horas de restricción; d) prever “hogares COVID” para personas con discapacidades que hayan sido abandonadas; y e) solicitar un presupuesto extraordinario a la Comisión Nacional de Emergencias, entre otras.

También en el plano del cuidado de las personas con discapacidad, en **Argentina** se ha creado el Programa de Asistencia Económica a Hogares y Residencias para Personas con Discapacidad en el Marco de la Emergencia COVID-19. La iniciativa brinda asistencia económica excepcional a través de las prestaciones residenciales para personas con discapacidad, con el fin de cubrir gastos para la adquisición de insumos y elementos de protección vinculados en forma directa al COVID-19. Se aplica únicamente a hogares, pequeños hogares y residencias exclusivas para personas con discapacidad y se pueden utilizar la asistencia económica únicamente para la adquisición de insumos y elementos de protección (alcohol, lavandina, material descartable de protección, etc.).⁶⁴

En el caso de **Perú**, a través del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), se ha adoptado una medida de cuidado a largo plazo para adultos mayores y personas con discapacidad. En un esfuerzo articulado con otros sectores y niveles de gobierno nacional, regional y local, el Ministerio ha desarrollado una red de apoyo para proteger y atender, de manera oportuna, a las personas adultas mayores y personas con discapacidad severa, frente a la emergencia sanitaria por el contagio del COVID-19. La red prioriza a las personas adultas mayores con alto riesgo, que tienen más de 60 años y a las personas con discapacidad severa. La Red de Soporte se implementa en tres fases: identificación y georreferenciación a través de cada municipalidad, entrega de paquete de servicios priorizados y seguimiento normal de la población objetivo.⁶⁵

⁶² ONU Mujeres y CEPAL (2020). Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación.

⁶³ OIT (2019). Panorama Laboral Temático 5: Mujeres en el mundo del trabajo. Retos pendientes hacia una efectiva equidad en América Latina y el Caribe. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2019. p. 200.

⁶⁴ Agencia Nacional de Discapacidad (2020). “Programa de Asistencia Económica a Hogares y Residencias para personas con discapacidad en el marco de la Emergencia COVID-19.”

⁶⁵ Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú (2020). “Red de soporte para la persona adulta.”

En **México** se ha establecido un programa de transferencias de dinero para cuidar. El programa denominado 'Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras' tiene como objetivo mejorar las condiciones de madres, padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, y que no tienen acceso al cuidado y atención infantil. Se le provee un apoyo financiero de 1,600 pesos mexicanos (U\$ 72) cada dos meses por cada niña/o, a madres, padres solos o guardianes con niños a cargo (de entre uno y cuatro años). Si los tutores tienen niños con discapacidad entre una y seis años, el monto sube a 3,600 pesos mexicanos (U\$ 162) cada dos meses. El dinero se debe utilizar para pagar servicios de cuidado. En el contexto de la emergencia de salud por el COVID-19, las tarjetas bancarias fueron entregadas casa por casa a las y los beneficiarios del programa.⁶⁶ Los datos oficiales estiman que el 97% de los beneficiarios son mujeres.

ONU Mujeres y la CEPAL recomiendan la implementación de políticas para asegurar que los servicios de cuidado sean considerados prioritarios, garantizando a quienes se emplean en los mismos que puedan hacer su trabajo de manera segura durante el período de confinamiento. Para reducir el trabajo no remunerado al que se enfrentan los hogares, y dentro de ellos las mujeres, se recomienda permitir que los servicios de cuidados continúen funcionando, la provisión de recursos para reforzar estos servicios y la dotación de elementos de protección personal necesarios para que las y los trabajadores puedan realizar su trabajo con seguridad.⁶⁷ Con la salvedad de México, la falta de medidas que proveen dinero para cubrir los costos de cuidado afecta de manera desproporcionada a las y los trabajadores esenciales, quienes no tienen acceso a licencias ni posibilidad de trabajar desde sus hogares.

Campañas de sensibilización sobre tareas domésticas y de cuidado no remunerado

Las campañas de sensibilización han sido la principal herramienta desplegada por los Estados en el plano de los cuidados no remunerados. De los 19 países analizados, siete implementaron campañas de sensibilización sobre cuidados, que se focalizan en reconocer y redistribuir las tareas entre quienes integran el núcleo familiar. Por un lado, los programas se destacan por su temática, ya que las campañas enfatizan la corresponsabilidad del cuidado, con lemas como "en esta casa somos equipo" (República Dominicana) o "en casa compartimos actividades" (Ecuador). El otro rasgo distintivo de las campañas incluye su alcance nacional dado que son diseminadas a través de medios de comunicación y, en varios casos, a través del uso de redes sociales.

Las campañas de sensibilización que promocionan la corresponsabilidad de los cuidados pueden generar cambios en las actitudes y comportamientos de las personas. Sin embargo, los efectos no son inmediatos ya que los cambios de actitudes y comportamientos llevan tiempo. Asimismo, las campañas deben abordar tanto el nivel individual como el nivel social de la problemática, focalizándose en la redistribución de la carga de cuidados entre el Estado y el mercado, así como dentro de las familias.⁶⁸ ONU Mujeres y la CEPAL recomiendan, entre otras medidas, continuar y fortalecer las campañas de sensibilización en la medida que se vaya permitiendo la apertura, buscando así un cambio cultural sostenido.⁶⁹

Un análisis de las campañas existentes en el marco del COVID-19 demuestra que se trata, en su mayoría, de iniciativas dirigidas a individuos y familias. Es decir que las campañas hacen hincapié en las responsabilidades individuales de las familias para redistribuir las tareas de cuidado dentro del hogar, dejando de lado las responsabilidades de los Estados de crear políticas y servicios para aliviar la sobrecarga de demandas de tiempo sobre mujeres y niñas y la profundización de la división desigual del trabajo como resultado de la crisis. En este sentido, las campañas de sensibilización resultan significativas pero no suficientes para enfrentar la extraordinaria sobrecarga de tareas de cuidado no remuneradas que han recaído sobre las mujeres con la emergencia del COVID-19.

Una de las excepciones a esta tendencia es el caso de Argentina, que lanzó la campaña nacional "Cuidar en Igualdad. Necesidad, derecho y trabajo".⁷⁰ A diferencia de las otras, la campaña conceptualiza a los cuidados como trabajo y se propone "aportar a la mejora y ampliación de políticas públicas de cuidados en sus distintas esferas, que promuevan mayor integralidad y acceso para avanzar hacia una distribución igualitaria de estas tareas."⁷¹ De esta manera, la campaña promueve el rol central del Estado en reconocer, redistribuir y reducir el trabajo de cuidados.

⁶⁶ Gobierno de México (2020). Programa 'Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras'

⁶⁷ ONU Mujeres y CEPAL (2020). Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación.

⁶⁸ ONU Mujeres (2012). "Campañas de cambio de comportamiento."

⁶⁹ ONU Mujeres y CEPAL (2020). Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación.

⁷⁰ Cabe destacar que esta campaña aún no ha sido relevada en el Dashboard del PNUD y ONU Mujeres, sin embargo sí aparece en el Dashboard de la CEPAL con fecha 13/8/2020.

⁷¹ Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (2020). Campaña Nacional "Cuidar en Igualdad".

b. El teletrabajo y el trabajo flexible

Dos de las medidas sobre trabajo doméstico y cuidado no remunerado incluidas en el *GGR tracker* contemplan regímenes para regular el teletrabajo o el trabajo flexible. A septiembre de 2020, estas medidas habían sido adoptadas en Argentina y Costa Rica, lo cual da cuenta del rezago de los países de la región en abordar una problemática central al contexto de trabajo en la pandemia.

En **Argentina**, la Ley N° 27.555, sancionada durante el confinamiento, garantiza un trato igualitario para el trabajo bajo la modalidad presencial y el teletrabajo, incluyendo el reconocimiento de la misma remuneración. Asimismo, la ley establece que la jornada laboral debe ser pactada previamente e impide la conexión fuera de la misma. De esta manera, determina que el empleador no podrá exigir que la persona trabaje fuera de la jornada laboral. La ley hace una mención especial a las tareas de cuidado, explicitando que aquellas personas que tengan a su cargo el cuidado de personas menores de trece años, personas con discapacidad o adultas mayores tendrán derecho a horarios compatibles con las tareas de cuidado a su cargo, lo que incluye la posibilidad de interrumpir la jornada. La ley contempla este derecho tanto para personas que cumplen con tareas de cuidado exclusivamente, como para quienes las comparten, reconociendo de este modo derechos para cuidar a más de una persona dentro del hogar.⁷² A través de esta medida, se promueve la corresponsabilidad del sector empresarial a través del ajuste de horarios y otras medidas que contribuyen a la conciliación entre trabajo y tiempos de cuidados.

En **Costa Rica**, por su parte, se aprobó la Ley N° 9.832 sobre Reducción de Jornadas de Trabajo, que permite a los empleadores la reducción temporal de las jornadas de trabajo siempre y cuando demuestren que los ingresos de las empresas han sido afectados por la emergencia del COVID-19. La ley incluye un artículo para la protección de las mujeres, donde se establece que esta reducción de jornadas y salarios no aplicará a mujeres trabajadoras embarazadas o en período de lactancia.⁷³ Asimismo, la ley prevé medidas de paridad de género, especificando que la reducción de jornada de trabajo deberá aplicarse proporcionalmente entre hombres y mujeres en la planilla respecto a los mismos puestos o equivalentes.⁷⁴

c. Las licencias para cuidar durante las restricciones generadas por la pandemia

Entre las medidas para mitigar los impactos del COVID-19 en los cuidados se destacan las licencias familiares, parentales o de niñez. De los países analizados, sólo cuatro han adoptado este tipo de medidas y tres de ellos estipulan un alcance amplio de las licencias familiares, incluyendo a madres, padres o tutores (o familiar a cargo). Las políticas de licencias diseñadas por **Argentina** y **Bolivia** se extienden también a mujeres embarazadas. Asimismo, las licencias otorgadas por ambos países cubren a las personas adultas mayores y se agregan los grupos de riesgo, en el caso argentino.

■ Cuadro 4. Licencias familiares, parentales o de niñez durante la pandemia

País	Tipo de medida	Alcance
Argentina	Licencias y modalidad de trabajo remoto. La licencia se otorga a uno de los padres y/o tutores. En el caso de embarazadas, mayores de 60 y grupos de riesgo quedan liberadas de concurrir a su lugar de trabajo. ⁷⁵ La medida se amplió mientras dure la extensión del aislamiento social preventivo y obligatorio.	Personas empleadas en el sector públicos y privados, con hijas/os dependientes y que deban realizar tareas de cuidado.
Bolivia	Otorgación de licencias especiales, con goce de haberes, a: personas adultas mayores, personas embarazadas, y padres, madres o tutores de personas menores de 5 años. ⁷⁶	Personas empleadas con niños menores de 5 años a cargo (madre, padre o tutor); mujeres embarazadas.

⁷² Boletín Oficial de la República Argentina. (2020). Régimen Legal del contrato de teletrabajo.

⁷³ Gobierno Abierto Costa Rica (2020). Asamblea Legislativa aprueba la Ley N. 9832 Autorización de Reducción de Jornadas de Trabajo.

⁷⁴ CEPAL (2020). "COVID-19 Observatory in Latin America and the Caribbean Economic and social impact."

⁷⁵ Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2020). "Coronavirus: licencias y trabajo remoto en el sector público y privado."

⁷⁶ Infoleyes Bolivia (2020). "Decreto Supremo 4196."

Chile	<p>Extensión del permiso postnatal parental a través de una “Licencia Médica Preventiva Parental” que se otorga por 30 días, prorrogable hasta en dos oportunidades (con cargo al seguro de salud respectivo). Gozarán de un subsidio cuyo monto diario será el mismo que el del subsidio por causa del permiso postnatal parental.</p> <p>Las y los trabajadores afiliados al seguro de desempleo que tengan a cargo el cuidado de uno o más niñas/os nacidos a partir del 2013 y que no estén haciendo uso de un permiso postnatal parental podrán solicitar la suspensión de su contrato de trabajo por motivos de cuidados, mientras permanezca suspendido el funcionamiento de establecimientos educacionales, jardines infantiles y salas cunas al cual asiste el niño o niña.</p>	<p>Personas empleadas en el sector público o privado, dependientes o independientes.</p>
Cuba	<p>Medidas laborales, salariales y de seguridad social relacionadas con la prevención y enfrentamiento al COVID-19. Los beneficiarios reciben durante el primer mes una garantía salarial equivalente al 100% del salario básico y de mantenerse la suspensión, la garantía sería del 60%. Se establece la prórroga de la licencia no retribuida a la madre que se encuentre en el disfrute de las licencias complementarias por maternidad y a su vencimiento resulte imposible su incorporación porque no tiene otro familiar que pueda cuidar de su hijo y se aplazó el otorgamiento del círculo infantil.⁷⁷</p>	<p>Madre, padre o el familiar a cargo del cuidado de niños o niñas a quienes se le suspendieron las clases en la educación primaria, especial y de círculos infantil</p>

Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por el *GGR Tracker*

ONU Mujeres y la CEPAL recomiendan promover medidas como las licencias y los acuerdos flexibles de trabajo, que faciliten que los y las trabajadoras con responsabilidades de cuidado puedan compatibilizarlas con el trabajo remunerado.⁷⁸ Sin embargo, las medidas identificadas por el *GGR Tracker* presentan varias limitaciones en este sentido. Por ejemplo, no contemplan licencias especiales para madres, padres o tutores que deban cuidar a una persona dependiente aislada o en cuarentena por COVID-19. Esto es particularmente problemático para las y los trabajadores esenciales, que no tienen acceso a las licencias detalladas en el Cuadro 4. Asimismo, la ausencia de datos acerca del número de licencias otorgadas en cada país, el alcance y la duración de las mismas, genera una dificultad para cuantificar la problemática. Por otro lado, la extensión del trabajo informal entre mujeres imposibilita determinar cuál ha sido la cobertura específica de las licencias para la totalidad de la población. Las medidas analizadas dan cuenta de la falta de un abordaje integral para el diseño de políticas de cuidado en el marco de la pandemia.

Conclusiones

Las mujeres latinoamericanas han participado de múltiples formas en la respuesta a la pandemia ocupando roles de liderazgo, como profesionales de la salud y proveedoras de otros servicios esenciales al mismo tiempo que desempeñan funciones clave para sostener el cuidado en las comunidades y los hogares de la región.

A pesar de los enormes esfuerzos realizados por los países de la región, todo indica que, de no poner en marcha medidas específicas y fortalecer la perspectiva de género en la respuesta, para cuando la pandemia concluya, la situación de las mujeres se habrá deteriorado retro trayendo los resultados de décadas de esfuerzo en la promoción de la igualdad de género. En ese contexto, el presente documento ha ofrecido un análisis preliminar de las respuestas desplegadas por 19 países latinoamericanos registradas en el *GGR tracker* al 29 de septiembre de 2020, con el objetivo establecer en qué medida la acción de los Estados de la región ha reconocido y abordado los impactos condicionados por el género en la autonomía económica de las mujeres. Al respecto, si bien América Latina es la región con mayor cobertura relativa de medidas en esta dimensión en el *GGR Tracker*, el análisis pone en evidencia que la intervención de los gobiernos ha sido limitada en la cantidad de medidas implementadas, fragmentaria respecto de las áreas abordadas y heterogénea en términos de su alcance.

Respecto de la seguridad económica y social de las mujeres, esta dimensión concentró un porcentaje minoritario de las medidas sensibles al género, así como también del total de acciones implementadas por los países analizados. Asimismo, la distribución de las intervenciones evidencia disparidades notorias entre los países analizados, siendo que apenas cuatro

⁷⁷ CEPAL-Stat (2020). COVID-19 Observatory in Latin America and the Caribbean. Economic and social impact cepalstat-prod.cepal.org/forms/covid-countrysheet/index.html?country=CUB&theme=8

⁷⁸ ONU Mujeres y CEPAL (2020). Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación. Brief v 1.1. 19.08.2020.

países implementaron la gran mayoría de acciones. Estos datos confirman la deuda histórica que muestran los Estados respecto de los compromisos con la igualdad sustantiva.

La gran mayoría de las medidas relevadas por el *GGR Tracker* en relación a la seguridad económica de las mujeres se concentran en la protección social, siendo la asistencia social el ámbito en donde la mayoría de los países analizados ha reconocido los efectos económicos y sociales del COVID-19 sobre las mujeres y concentrado las políticas de mitigación de impactos. Como contrapunto, las intervenciones sensibles al género han sido escasas en materia de mercado de trabajo y casi nula en relación al apoyo económico y fiscal a los sectores feminizados de la economía, lo cual pone en evidencia el déficit de reconocimiento y abordaje de estas dimensiones centrales a la consecución de la autonomía económica de las mujeres.

En materia de protección y asistencia social, las transferencias de ingresos (condicionadas y no condicionadas) han sido las políticas sensibles al género adoptadas por la mayor cantidad de países. Sin embargo, resulta importante destacar que la gran mayoría de las políticas de transferencia implementadas no incorporaron consideraciones específicas sensibles al género. La mitad de las transferencias monetarias sensibles al género corresponde a nuevos programas iniciados en el contexto de la emergencia del COVID-10. El diseño de estos programas estableció al menos un criterio de focalización en las mujeres, garantizando una cobertura mayoritariamente femenina entre la población beneficiaria. Más allá de las diferencias en los esquemas de implementación, resulta importante destacar la innovación que los nuevos PTM suponen en relación al reconocimiento del derecho básico de las mujeres a percibir un ingreso propio. No obstante, la continuación y profundización de la crisis económica y social generada por el COVID-19 demanda ampliar y profundizar las medidas orientadas a garantizar los ingresos de las mujeres más vulnerables.

Al respecto, la experiencia desarrollada por los países en relación con los nuevos PTM debería articularse con la discusión global sobre la renta básica universal, impulsada desde los organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil en el contexto de la emergencia social y sanitaria. Asimismo, esta política debería pensarse como parte de un marco de abordaje más amplio para garantizar la autonomía económica de las mujeres e identidades feminizadas, a partir de la remoción de obstáculos en el acceso y la permanencia en el mercado de trabajo y la distribución de las responsabilidades de cuidados entre el Estado, el mercado y los hogares y hacia el interior de estos últimos. Sin embargo, el análisis de las respuesta estatal ante la crisis del COVID-19 muestra que estas dos áreas presentan todavía un importante déficit de reconocimiento e intervención por parte de los países.

En relación a lo anterior, son muy pocas las acciones sensibles al género implementadas por los países analizados en relación al mercado de trabajo. De hecho, la mitad de ellos no registran ninguna medida sensible al género en esta dimensión. Dadas las condiciones de precariedad y vulnerabilidad en el empleo que afecta de forma desproporcionada a las mujeres de América Latina, el déficit de políticas sensibles al género en relación al mercado de trabajo resulta particularmente alarmante. Según ha sido reseñado, los datos disponibles para algunos países de la región muestran que, como consecuencia de la pandemia, las mujeres han sufrido mayores caídas en la participación laboral y una mayor incidencia de la desocupación, lo cual evidencia la profundización de las brechas e inequidades de género preexistentes a la llegada del coronavirus. Más preocupante aún resulta el hecho de que, a medida que los países levantan las restricciones a la movilidad y la actividad económica se recupera, las mujeres enfrentan mayores dificultades para reingresar al empleo y lo hacen en condiciones de mayor precariedad.

Asimismo, resulta urgente señalar la especial falta de atención y cobertura del colectivo de trabajadoras de casas particulares en la respuesta de los Estados frente a la crisis del COVID-19, siendo la categoría ocupacional más afectada en varios países de la región. Sólo cinco países implementaron al menos una acción para la protección de las trabajadoras del servicio doméstico. En términos generales, estas acciones han sido fragmentarias, heterogéneas e insuficientes, indicando la ausencia de un marco integral para la protección de las trabajadoras de la actividad. Asimismo, esta situación revela la falta de reconocimiento del trabajo fundamental que desarrollan estas trabajadoras para el sostenimiento de los hogares y

comunidades en nuestra región. En este sentido, el déficit de políticas para la protección de las trabajadoras remuneradas del hogar constituye una de las deudas más significativas que descubre el *GGR Tracker* en las respuestas sensibles al género de los Estados de América Latina. El estudio de los impactos diferenciados de la pandemia en este colectivo y la protección de este sector de las trabajadoras constituye una tarea urgente.

Por último, la crisis en el empleo de las mujeres se explica, entre otros factores, por el derrumbe de la actividad económica en sectores donde éstas participan mayoritariamente, tales como, los servicios, la hotelería, el turismo, los cuidados o la salud y la enseñanza. Las medidas de apoyo económico y fiscal a la producción y el empleo no ha incorporado un diseño sensible al género que focalice en las actividades altamente feminizadas. Por el contrario, al igual que lo observado en crisis anteriores, la asistencia pública tiende a dirigirse hacia los sectores más masculinizados, fundamentalmente, la industria y la construcción. Por tal motivo, la recuperación del empleo femenino requiere priorizar la implementación de medidas para la reactivación económica de estos sectores. Asimismo, resulta fundamental garantizar asistencia económica a las empresas y emprendimiento liderados por mujeres, los cuales tienden a concentrarse en sectores de baja productividad y enfrentan obstáculos significativos en el acceso al crédito.

Las medidas de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado revisadas revelan un importante déficit en la consideración de la crisis de cuidados que ya enfrentaban los países latinoamericanos en la prepandemia, la cual solo se ha visto agravada con la llegada del coronavirus. Este tipo de medidas representan un porcentaje muy minoritario de las acciones sensibles al género relevadas por el *GGR Tracker* a nivel global y, en el caso de los países analizados, apenas 15 medidas implementadas por los gobiernos apuntan a reconocer, reducir o redistribuir las tareas de cuidado. La mitad de estas medidas fueron implementadas por Argentina y Costa Rica.

En cuanto al tipo de política, pocos países implementaron acciones para la reducción del trabajo doméstico y de cuidados dentro de los hogares en el contexto de las políticas de aislamiento que determinaron el cierre de jardines, escuelas y espacios comunitarios. Al respecto, Costa Rica es el único caso de provisión de servicios de cuidado infantil a través de una red de cuidado integral, la cual garantiza que madres y padres puedan continuar con sus trabajos remunerados sin tener que derivar la responsabilidad de cuidado a sus redes familiares. Esta cuestión resulta fundamental para aquellas personas empleadas en actividades esenciales que no pudieron acceder a licencias y/o la posibilidad del teletrabajo, así como también, los hogares monoparentales. Por su parte, México ha extendido un programa de transferencias monetarias para el acceso al cuidado y la atención infantil y provee apoyo financiero a madres, padres solos o guardianes con niños a cargo para que puedan pagar servicios de cuidado. A su vez, tanto Perú como Costa Rica y Argentina han implementado o reforzado políticas de cuidado de largo plazo para personas mayores y/o personas con discapacidades.

Por último, sólo cuatro países implementaron licencias familiares, parentales o de niñez. La mayoría de estas medidas han sido abarcativas y otorgan licencias a la madre, padre y/o tutor (o familiar a cargo) del niño/a. En algunos casos, las licencias se otorgan también a personas adultas mayores y grupos de riesgo. Resulta difícil cuantificar el impacto de dichas licencias, debido a la falta de datos disponibles.

El escaso número de políticas implementadas para reconocer, reducir y redistribuir las tareas de cuidado exacerbadas por el confinamiento, el tipo de medidas priorizadas y su extensión, exponen el todavía limitado alcance de la agenda de cuidados en la mayoría de los países de la región. Esta conclusión se ve reforzada por el foco prioritario puesto en las campañas de sensibilización para la corresponsabilidad de las tareas de cuidados dentro del hogar, a pesar de que los efectos de estas campañas pueden no ser inmediatos. Por otro lado, el carácter heterogéneo y limitado de las acciones implementadas pone en evidencia la falta de acuerdos sobre la función social del cuidado y la ausencia de un marco integral de servicios y políticas que resuelvan la crisis que atraviesa la región en este plano. Los países de América Latina tienen un largo camino por recorrer para abordar con medidas transformadoras las desigualdades en la tarea de cuidados no remunerados que vulneran los derechos de sus habitantes. La limitada respuesta observada sugiere que, de no ponerse remedio, el impacto de la pandemia

profundizará aún más la deuda histórica que mantienen nuestras sociedades con la redefinición de la organización social del cuidado.

En el actual contexto, resulta fundamental la intervención focalizada para garantizar que las mujeres no sean dejadas atrás en los procesos de recuperación económica y evitar que las oportunidades de reinserción en los mercados de trabajo se segmenten reforzando las desigualdades de género por la asignación de las mujeres al trabajo no remunerado del hogar. Para ello, es necesario contar con políticas centradas en la empleabilidad, la participación laboral y el desarrollo empresarial de las mujeres, así como también, el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado y el apoyo a los sectores productivos y categorías ocupacionales feminizadas.

Además de la focalización, la complejidad de los desafíos que impone la recuperación de la crisis exige respuestas coordinadas en los distintos niveles de organización de los Estados y el plano regional. Es necesario que las políticas sean acompañadas por esfuerzos coordinados sensibles a los riesgos y necesidades específicas de las distintas comunidades, familias y personas. Para una mejor articulación de las respuestas es recomendable que las políticas cuenten con proximidad física y social hacia distintos sectores de mujeres vulnerables. A tal fin, es importante tener en cuenta la diversidad de las mujeres que habitan la región y los efectos diferenciados que esta crisis tiene sobre sus vidas. Al respecto, resulta fundamental contar con estadísticas y datos oficiales que den cuenta de los impactos interseccionales de la pandemia, en relación con la edad, la identidad de género, la orientación sexual, la raza y la etnia, la condición migratoria y las condiciones de discapacidad. Es importante que las políticas implementadas reconozcan esta diversidad para que las estrategias de abordaje de la crisis se adapten a esos entornos generando condiciones de igualdad. Asimismo, futuras investigaciones deberían hacer foco en estas dimensiones y desarrollar metodologías innovadoras para evaluar en más detalle los impactos de la crisis en el plano interseccional.

Otra dimensión fundamental para la incorporación del enfoque de género en las políticas de abordaje de la actual crisis refiere a la inclusión de las mujeres en las instituciones y procesos de toma de decisiones de respuesta y recuperación, tanto a nivel local como nacional. Al respecto, la evidencia sobre la respuesta a otras crisis como la del ébola indica los beneficios aportados por la inclusión de diversos grupos de mujeres en los procesos de toma de decisión y diseño de las respuestas.⁷⁹

Por último, los desafíos planteados por la crisis actual reafirman la necesidad de reforzar la institucionalidad de género y los mecanismos de adelanto de las mujeres en los Estados a fin de avanzar hacia una mayor integración de las políticas de género en los ámbitos de la prevención de la violencia, la seguridad económica y el reconocimiento, reducción y redistribución del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Este proceso resulta clave para desarrollar una respuesta integral que contribuya de forma sustantiva a promover la autonomía económica, física y política de las mujeres.

Referencias bibliográficas

Aizer, Anna. (2010). "The Gender Wage Gap and Domestic Violence." *American Economic Review*, 100 (4): 1847–59.

Agencia Nacional de Discapacidad (2020). "Programa de Asistencia Económica a Hogares y Residencias para personas con discapacidad en el marco de la Emergencia COVID-19." www.argentina.gob.ar/andis/programa-de-asistencia-economica-hogares-y-residencias-para-personas-con-discapacidad-en-el-marco-de

ANSES (2020). "Boletín IFE I-2020: Caracterización de la población beneficiaria." observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/Boletin%20IFE%20I-2020.pdf

⁷⁹ Hidrobo, Melissa et al. (2020). "Gender-sensitive social protection: A critical component of the COVID-19 response in low- and middle-income countries." Univeristy at Buffalo.

Blofield, Merike; Giambruno, Cecilia; y Filgueira, Fernando (2020). "Policy expansion in compressed time: assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries", Social Policy series, N°. 235 (LC/TS.2020/112), Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).

Boletín Oficial de la República Argentina (2020). Régimen Legal del contrato de teletrabajo.
www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/233626/20200814

CARE+ONU Mujeres (2020). "Análisis Rápido de Género para la Emergencia de la COVID-19 en ALC".
lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/05/analisis-rapido-de-genero-de-america-latina-y-el-caribe

CEPAL (2020). "COVID-19 Observatory in Latin America and the Caribbean Economic and social impact."
cepalstat-prod.cepal.org/forms/covid-countrysheet/index.html?country=CRI&theme=8

Comisión Interamericana de Mujeres (2020). "COVID-19 en la vida de las mujeres: Razones para reconocer los impactos diferenciados". www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia (2020). "GIH-Mercado Laboral, agosto"
www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo

Dirección Nacional de Planeamiento de Colombia (2020). "Ingreso solidario. Etapa 1: balance. Boletín de prensa"
ingresosolidario.dnp.gov.co/documentos/Balance_Ingreso_Solidario.pdf

Gobierno Abierto Costa Rica (2020). "Asamblea Legislativa aprueba la Ley N. 9832 Autorización de Reducción de Jornadas de Trabajo." covid19.presidencia.go.cr/asamblea-legislativa-aprueba-la-ley-n-9832-autorizacion-de-reduccion-de-jornadas-de-trabajo

Gobierno de México (2020). "Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras."
www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-de-apoyo-para-el-bienestar-de-las-ninas-y-ninos-hijos-de-madres-trabajadoras-203284

Gutiérrez, Diana; Martín, Guillermina; & Ñopo, Hugo (2020). "El coronavirus y los retos para el trabajo de las mujeres." PNUD, LAC C19 PDS N°. 18. www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/el-coronavirus-y-los-retos-para-el-trabajo-de-las-mujeres-en-ame.html

Hidrobo, Melissa et al. (2020). "Gender-sensitive social protection: A critical component of the COVID-19 response in low- and middle-income countries." Univeristy at Buffalo. <https://www.un.org/es/coronavirus/articles/igualdad-genero-covid-19>

Infoleyes Bolivia (2020). "Decreto Supremo 4196." bolivia.infoleyes.com/norma/7266/decreto-supremo-4196

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Costa Rica (2020). "Encuesta Continua de Empleo al segundo trimestre de 2020". www.inec.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/receiit2020.pdf

López Mourelo, Eva (2020). "La COVID-19 y el trabajo doméstico en Argentina". www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_742115.pdf

Malala Fund (2020). "Girls' education and COVID-19: What past shocks can teach us about mitigating the impact of pandemics". downloads.ctfassets.net/0oan5gk9rgbh/6TMYLYAcUpjhQpXLDgmdla/3e1c12d8d827985ef2b4e815a3a6da1f/COVID19_GirlsEducation_corrected_071420.pdf

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú (2020). “Red de soporte para la persona adulta mayor con alto riesgo y la persona con discapacidad severa.” informacion.yomequedoencasa.pe/red-de-soporte.html

Ministerio de Finanzas de Ecuador (2020). “Reestructuración del ERL y salvaguardas para el Bono de Protección Familiar para la Emergencia por la presencia del COVID-19 en Ecuador.” www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/04/Evaluacio%CC%81n-Social-ERL_Apr19_2020_-final-1.pdf

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación Argentina (2020). “Situación y evolución del trabajo . registrado, Agosto 2020 – Datos a mayo”. trabajo.gob.ar/estadisticas/trabajoregistrado/

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2020). “Coronavirus: licencias y trabajo remoto en el sector público y privado.” www.argentina.gob.ar/noticias/coronavirus-licencias-y-trabajo-remoto-en-el-sector-publico-y-privado

Ministerio de Desarrollo Productivo de la República Argentina (2020). “Informe de Panorama Productivo. Evolución de los principales indicadores de la actividad productiva”, mayo-junio de 2020. www.argentina.gob.ar/produccion/cep/panoramas-productivos

OIT (2019). Panorama Laboral Temático 5: Mujeres en el mundo del trabajo. Retos pendientes hacia una efectiva equidad en América Latina y el Caribe. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2019. 200 p.

ONU Mujeres (2017). El Progreso de las Mujeres en América Latin y el Caribe. lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2016/12/el-progreso-de-las-mujeres-america-latina-y-el-caribe-2017

ONU Mujeres (2020). “Transferencias monetarias e igualdad de género: cómo mejorar su efectividad para enfrentar la crisis del COVID-19.” lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/05/respuesta-covid-19-transferencias-monetarias

ONU Mujeres (2020). *From Insights to Action: Gender Equality in the Wake of COVID-19*. www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/09/gender-equality-in-the-wake-of-covid-19

ONU Mujeres (2012). “Campañas de cambio de comportamiento.” endvawnow.org/es/articles/1192-campaigns-for-behaviour-change.html

ONU Mujeres, OIT y CEPAL (2020). “Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19”.

ONU Mujeres y CEPAL (2020). Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación. Elaborado por Julio Bango. Brief v 1.1. 19.08.2020. lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/08/cuidados-en-america-latina-y-el-caribe-en-tiempos-de-covid-19

ONU Mujeres & CARE (2020). “Análisis rápido de género para la emergencia del COVID-10 en LAC”. www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2020/05/lac%20report_spanish%20final%20jun2-comprimido.pdf?la=es&vs=143

Pinheiro, Luana; Tokarski, Carolina; & Vasconcelos, Marcia (2020). “Vulnerabilidades das trabalhadoras domésticas no contexto da pandemia de COVID-19 no Brasil”. Ipea-Onu Mujeres Brasil. repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10077/1/NT_75_Disoc_Vulnerabilidades%20das%20Trabalhadoras%20Domesticas.pdf

PNUD & ONU Mujeres (2020). "COVID-19 Global Gender Response Tracker, Factsheet: Latin America and the Caribbean." www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/womens-empowerment/COVID-19-Global-Gender-Response-Tracker.html

Rodríguez Enríquez, Corina (2011). "Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género: ¿Por dónde anda América Latina?", Serie Mujer y Desarrollo N° 109, CEPAL. www.cepal.org/es/publicaciones/5836-programas-transferencias-condicionadas-ingreso-igualdad-genero-donde-anda-america

UNICEF (2020). "COVID-19: Más del 95 por ciento de niños y niñas está fuera de las escuelas de América Latina y el Caribe".

Vaca Trigo, Iliana (2019). "Oportunidades y desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro escenario del trabajo", serie Asuntos de Género, N° 154, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Weller, Jürgen et al. (2020). "El impacto de la crisis sanitaria del COVID-19 en los mercados laborales latinoamericanos", Documentos de Proyectos, CEPAL.

Notas de Prensa

"Seis milhões de mulheres chefes de família receberão Auxílio Emergencial", Gobierno de Brasil, 16 de abril del 2020. www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/04/seis-milhoes-de-mulheres-chefe-de-familia-receberao-auxilio-emergencial

"55 mil nuevas personas reciben Bono Proteger", Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica, 13 de agosto de 2020. www.mtss.go.cr/prensa/comunicados/2020/agosto/cp_39_2020.html

"Tras la aparición del coronavirus, ¿ha dejado de ser una utopía la renta básica universal?" news.un.org/es/story/2020/05/1473902

"Los argumentos a favor de una renta básica universal". news.un.org/es/story/2020/07/1477601

"Un ingreso básico temporal desaceleraría el avance de la pandemia de COVID-19". news.un.org/es/story/2020/07/1477821

"CEPAL propone avanzar hacia un ingreso básico para ayudar a la población más vulnerable a superar los efectos del coronavirus". www.cepal.org/es/comunicados/cepal-propone-avanzar-un-ingreso-basico-ayudar-la-poblacion-mas-vulnerable-superar

"Estiman que cobrarán el IFE el 95% de las trabajadoras del servicio doméstico", TELAM, Agencia Nacional de Noticias de Argentina. www.telam.com.ar/notas/202004/454989-cobro-ife-95-por-ciento-empleadas-domesticas.html

"Estadísticas a propósito del día internacional del trabajo doméstico (22 de julio)", Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México. www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/EAP_Trabdom2020.pdf

"Brasil perde mais de 1,2 milhão de postos de trabalho doméstico em três meses, aponta IBGE", THEMIS – Gênero, Justiça e Direitos Humanos, 3 de septiembre de 2020. themis.org.br/brasil-perde-mais-de-12-milhao-de-postos-de-trabalho-domestico-em-tres-meses-aponta-ibge

"Empleadas domésticas, damnificadas del virus", El Comercio, 9 de septiembre de 2020. www.elcomercio.com/opinion/editorial/empleadas-domesticas-damnificadas-covid19.html

“Mulheres chefes de família e a vulnerabilidade à pobreza”, Cristina Pereira Vieceli, Democracia e Mundo do Trabalho em Debate, 30 de agosto de 2020. www.dmtmdebate.com.br/mulheres-chefes-de-familia-e-a-vulnerabilidade-a-pobreza

“¿Son sensibles al género las transferencias monetarias en América Latina?”, Constanza Ginestra, UNICEF, 24 de enero de 2020. blogs.unicef.org/evidence-for-action/son-sensibles-al-genero-las-transferencias-monetarias-en-america-latina

“Los cuidados no remunerados hechos por mujeres representan 23% del PIB en México”, www.infobae.com/america/mexico/2020/10/06/los-cuidados-no-remunerados-hechos-por-mujeres-representan-23-del-pib-en-mexico, 6 de octubre de 2020.

“COVID-19 pega doble a mujeres trabajadoras”, diario El Universal, 27 de septiembre del 2020, México. www.eluniversal.com.mx/cartera/covid-19-pega-doble-mujeres-trabajadoras

“5 gráficos del impacto del coronavirus en el mercado laboral de las mujeres”, diario El Economista, 20 de septiembre del 2020, México. www.eleconomista.com.mx/economia/5-graficos-del-impacto-del-coronavirus-en-el-mercado-laboral-de-las-mujeres-20200920-0003.html

“Hay más desempleo en mujeres que en hombres”, diario El Tiempo, Colombia. www.eltiempo.com/economia/sectores/mujeres-sufren-mas-desempleo-de-los-hombres-segun-el-dane-540014



PNUD América Latina y el Caribe
COVID 19 | SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA



www.latinamerica.undp.org

Agradecemos el apoyo de la Cooperación Española.

