

Medidas y acciones impulsadas por los Gobiernos de América Latina y el Caribe frente al COVID-19 en áreas clave para la autonomía de las mujeres y la igualdad de género

Documento de trabajo preliminar



Febrero, 2021

Contenido

INTRODUCCIÓN.....	3
1. Violencia de género contra las mujeres.....	5
2. Economía del cuidado.....	13
3. Medidas de Protección social.....	19
4. Generación de empleo e ingresos de las mujeres.....	24
5. Institucionalidad de género en la respuesta de la pandemia.....	30
6. Hacia una recuperación transformadora con igualdad de género.....	35

BORRADOR

INTRODUCCIÓN

La pandemia por coronavirus COVID-19 ha desencadenado crisis en el plano económico, social y sanitario y se ha puesto de manifiesto el carácter estructural de las desigualdades de género en la región y la fragilidad de los avances alcanzados.

Los efectos de esta crisis de COVID-19 son heterogéneos entre países de la región y entre la diversidad de mujeres. Las brechas de género en el mercado laboral, en el acceso a los sistemas de salud y de protección social, a las tecnologías y al financiamiento y en el uso del tiempo, así como la violencia de género hacia las mujeres que eran parte de los nudos estructurales de la desigualdad previo a la pandemia, son factores clave para comprender la magnitud de los impactos distributivos entre hombres y mujeres.

Desde el inicio del 2020, los Gobiernos de América Latina y el Caribe han puesto en marcha diferentes medidas y acciones para mitigar los efectos de la pandemia de COVID-19. Los gobiernos han impulsado respuestas de corto plazo para hacer frente a la emergencia sanitaria y los efectos más severos en relación con el empleo, los ingresos, la pobreza y la violencia de género contra las mujeres.

El nivel jerárquico de la institucionalidad de género en el Estado y su articulación con diferentes organismos de respuesta a la emergencia, la presencia de las entidades de gobierno en los territorios y la sinergia con los gobiernos locales, la existencia de sistemas de información con datos desagregados por sexo y la participación de las mujeres y las organizaciones de la sociedad civil son elementos que catalíticos en la capacidad de respuesta de los gobiernos para un abordaje de la crisis desde el enfoque de igualdad de género.

En este documento se presentan medidas implementadas por los Gobiernos de América Latina y el Caribe para atender la situación de las mujeres durante la pandemia por COVID-19. La información comenzó a recopilarse a muy pocos días de declarada la pandemia a nivel mundial. En el marco de la reunión informativa de Ministras y Alta autoridades de los Mecanismos para el adelanto de las mujeres convocada por la CEPAL en coordinación con ONU Mujeres, se presente el primer documento con las medidas iniciales y se establece instalar en el Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe¹ una pestaña especial para las medidas reportadas por los países respecto a las desigualdades de género. El informe Medidas y acciones impulsadas por los Gobiernos de América Latina y el Caribe frente al COVID-19 en áreas clave para la autonomía de las mujeres y la igualdad de género, presenta la información según las dimensiones que se establecen en el Observatorio Regional y sintetiza el material entregado por los gobiernos hasta el 31 de diciembre de 2020.

La principal fuente de información de este documento es el Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe². Este Observatorio creado por la CEPAL cuenta con una sección con información sobre las medidas y acciones en curso a nivel nacional para enfrentar la pandemia de COVID-19. Además de la información que aquí se presenta relativa a la igualdad de género, el Observatorio recopila medidas en

¹ Ver: <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>

² Esta herramienta regional se ha desarrollado en respuesta a la solicitud hecha por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Las acciones reportadas en el Observatorio COVID-19 se actualizan de forma periódica y cuenta con aportes de las agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas y de las y los coordinadores residentes de las Naciones Unidas en los países de la región. La sección de género se actualiza de acuerdo con la información oficial provista por los Gobiernos a la División de Asuntos de Género de la CEPAL en coordinación con la Oficina Regional de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe.

materia de restricciones a desplazamientos, economía, educación, empleo, protección social y salud. En la sección de género se visibilizan medidas y acciones adoptadas por los Gobiernos de la región sobre violencia de género; economía del cuidado; protección del empleo y generación de ingresos; beneficios, transferencias y otras medidas de protección social; participación en la era digital y otras medidas tales como salud de las mujeres, la capacitación y acciones impulsadas por los Ministerios y mecanismos para el adelanto de las mujeres en su rol de órganos rectores de las políticas de igualdad de género. La información proviene de fuentes oficiales de Gobierno, en particular de la información proporcionada por los Ministerios y mecanismos para el adelanto de las mujeres de América Latina y el Caribe e información de otras entidades de Gobierno disponible públicamente en sitios oficiales de Gobierno y comunicados oficiales.

Este documento es una versión preliminar preparada por la División de Asuntos de Género de la CEPAL en coordinación con ONU Mujeres como insumo para la 60 Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, y será actualizado con los aportes de los gobiernos en los trabajos de la Mesa. El documento servirá también para futuros trabajos analíticos respecto al impacto en la vida de las mujeres de las medidas adoptadas e implementadas en los países de la región, así como de documentos que profundicen sobre el enfoque de género en las políticas públicas frente a respuestas de emergencia, mitigación y acciones para la recuperación luego de la crisis.

BORRADOR

1. VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

En respuesta a la propagación del virus COVID-19, la mayoría de los Gobiernos de la región han adoptado medidas de confinamiento, distanciamiento físico y restricciones de movilidad. La aplicación de estas medidas ha aumentado la exposición de las mujeres y niñas a situaciones de violencia en sus hogares, obligándolas muchas veces a convivir con sus agresores, aislándolas de sus redes de apoyo y generando nuevas barreras para acceder a servicios de prevención, atención y justicia en respuesta a situaciones de violencia de género.

Para hacer frente a esta situación, diferentes Gobiernos han fortalecido los canales de orientación, atención de emergencia y de denuncia a través de líneas telefónicas, medios digitales y en ocasiones servicios presenciales. En algunos países se ha asegurado la continuidad de los servicios sociales, psicológicos y jurídicos, declarándolos esenciales y también se ha reforzado la capacidad de atención de los equipos especializados a través turnos, capacitación y la ampliación de la oferta. También se han establecido nuevas casas de acogida con protocolos sanitarios específicos y se han creado protocolos para la detección y atención de casos de violencia de género hacia las mujeres en el contexto específico de la pandemia (CEPAL, 2020).

Algunas de las medidas para prevenir la violencia hacia las mujeres y fortalecer los canales de atención

- Declaratoria esencialidad servicios
- Acciones para prevenir la violencia hacia las mujeres
- Fortalecimiento de las líneas telefónicas de emergencia
- Nuevos canales de atención y denuncia a través de medios digitales
- Nuevos canales de atención y denuncia a través de farmacias, comercios, entre otros.
- Fortalecimiento de la capacidad de atención de los servicios
- Refugios adicionales
- Permisos de movilidad y desplazamientos en el territorio

Declaratoria de servicios esenciales: En algunos países los servicios de atención por violencia de género han sido declarados esenciales de forma que sigan funcionando durante el período de emergencia lo que ha requerido asegurar los recursos financieros, desarrollar nuevas modalidades de atención y protocolos especializados que tomen en cuenta los requerimientos de la prevención del contagio.

En México fueron consideradas como actividades esenciales los refugios y centros de atención a mujeres víctimas de violencia y sus hijas e hijos. En la Argentina se estableció la excepción del cumplimiento del aislamiento social, preventivo y obligatorio, para quienes trabajan en actividades y establecimientos de atención a víctimas de violencia de género. En el Perú, se declararon servicios esenciales los hogares de refugio temporal, el servicio de línea telefónica 100 de orientación, el servicio de atención urgente y el equipo itinerante de urgencia. En República Dominicana la Línea Mujer *212 y el servicio de Casas de Acogida fueron declarados como esenciales y se mantienen disponibles los siete días de la semana, las 24 horas del día. Cabe destacar que, si bien los servicios fueron declarados esenciales, no en todos los casos se adjudicaron recursos financieros adicionales para garantizar que se mantuvieran activos, expeditos y con atención oportuna y de calidad. Por ejemplo, para el caso del Perú, se estableció que las medidas

debían financiarse con cargo al presupuesto institucional, sin disponer de recursos adicionales al Tesoro Público³.

Acciones para prevenir la violencia hacia las mujeres: En varios países se han implementado campañas masivas de prevención de violencia. En el Uruguay se difundieron mensajes sobre la violencia basada en género, dirigidos a docentes y estudiantado mediante una plataforma educativa a la que tienen acceso niñas, niños y adolescentes de primaria y secundaria de la Educación Pública. En Chile, se divulgó información en empresas sobre los tipos de violencia y las señales de alerta para detectarla, en particular en el contexto de teletrabajo durante la cuarentena. Además, se han lanzado campañas en las redes sociales y los medios de comunicación para la prevención de la violencia contra las mujeres por razones de género y la promoción de una convivencia libre de violencia en las familias en tiempos de confinamiento. Algunas campañas se dirigieron directamente a mujeres, mientras otras han buscado comprometer a hombres (Dominica, México) y a comunidades (Brasil, Chile). En el Brasil, se colocaron piezas gráficas en edificios, el espacio público, autobuses y centros de salud.

Varios Gobiernos han ampliado sus canales de difusión para proveer información accesible a la diversidad de mujeres, en particular a las que no tienen acceso a medios digitales, viven en zonas rurales o hablan lenguas indígenas. Algunos países han utilizado medios físicos de difusión como farmacias (Paraguay), o supermercados (Perú). Por otra parte, en el Ecuador se han difundido material en lenguas indígenas, mientras que, en México, el Instituto de los Pueblos Indígenas ha elaborado material radial en casi 50 lenguas, sobre violencia, amenazas o abuso sexual, contra niñas y mujeres indígenas, para ser difundido por el Sistema de Radiodifusoras Culturales Indígenas⁴. Por su parte, en Belice se desarrolló una campaña bilingüe, en español e inglés, para llegar a la mayor cantidad de población posible. Cabe destacar que en el Perú y el Paraguay se desarrollaron acciones para prevenir la trata de personas. En el Paraguay se llevó a cabo la campaña “Prevención de la Trata de Personas en tiempo de Coronavirus”, que además contó con espacios de sensibilización y capacitación de actores estratégicos del nivel territorial, tuvo un importante foco en población indígena.

Fortalecimiento de líneas telefónicas de emergencias: La mayoría de los países de la región han reforzado la difusión de las líneas telefónicas de orientación y atención a las mujeres en situación de violencia a través de la radio, televisión y redes sociales. En Panamá se establecieron alianzas con compañías telefónicas para dar a conocer la línea de orientación del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) mediante mensajes instantáneos a usuarios de telefonía móvil. En algunos países se han utilizado medios alternativos para la difusión de las líneas telefónicas y los servicios de atención a mujeres.

En diversos países la información preliminar mostró a inicios del confinamiento un importante aumento de las llamadas a las líneas telefónicas de emergencia y a las de atención específica para denuncias u orientación para mujeres en situación de violencia de género. En varios países se aumentó la difusión de estas vías de comunicación y la atención ininterrumpida de las líneas telefónicas de atención de

³ Véase Disposiciones complementarias finales quinta del Decreto Legislativo núm. 1470 que establece medidas para garantizar la atención y protección de las víctimas de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar durante la Emergencia Sanitaria declarada por el COVID-19. [en línea]

http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/ConstitucionReglamento/files/d_l_com/dl_1470.pdf

⁴ Véase (En línea) <https://coronavirus.gob.mx/pueblos-indigenas/>

emergencia (líneas 911), con el fortalecimiento de la respuesta a las denuncias de violencia contra las mujeres, los 7 días de la semana, las 24 horas del día⁵.

En Colombia, la línea 155 registró un crecimiento del 86% entre marzo 2020 y febrero 2021 en llamadas generales respecto del mismo periodo en el año anterior, mientras que las llamadas por violencia intrafamiliar aumentaron 98%¹. En Paraguay, las llamadas a la línea 137 aumentaron un 78% durante la cuarentena. En Argentina, las comunicaciones por violencias de género recibidas de la línea 144 aumentaron entre abril y octubre del 2020, comparado con el mismo período el año anterior¹.

En la mayoría de los países se ha reforzado la difusión de las líneas telefónicas de prevención y orientación a las mujeres en situación de violencia a través de las redes sociales, la radio, la televisión y otros medios de información pública⁶ (CEPAL y ONU Mujeres, 2021). Asimismo, en algunos países, estas líneas no se han limitado a recoger denuncias o a entregar información, sino que en algunos casos han ofrecido servicios gratuitos de atención directa a mujeres que enfrentaban situaciones críticas.

Para esto, algunos Gobiernos reportan una mayor contratación de personal especializado para la asistencia. En la Argentina, por ejemplo, se incorporaron 51 personas a la línea 144, mientras que en Colombia se aumentó el número de personas de la Policía Nacional para atender la línea 155 de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y se reforzó la atención con 20 profesionales para la orientación a mujeres en situación de violencia. En el Paraguay se amplió la capacidad de atención a través de la adquisición de nuevos teléfonos celulares y la disposición de líneas telefónicas y mensajería ilimitadas habilitadas por la Comisión Nacional de Telecomunicación (CONATEL). Por otra parte, en el Perú se incorporó un equipo de salud mental para el acompañamiento psicológico remoto y seguimiento de las personas operadoras de las líneas de orientación a fin de cuidar su bienestar y salud mental para garantizar una atención integral y con empatía mientras dure la emergencia⁷. Además, en algunos países se establecieron protocolos o guías dirigidas a las personas trabajadoras de las líneas telefónicas para la atención bajo modalidad virtual. Por ejemplo, en el Ecuador, se elaboró un protocolo con los procedimientos a seguir para la atención integral a víctimas de violencia bajo la modalidad de teletrabajo en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19. Asimismo, algunos países fortalecieron la coordinación entre las respuestas y la articulación con otras líneas telefónicas nacionales de intervención en situaciones de violencias. En Colombia, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer trabajó de manera articulada con la Fiscalía General de la Nación a través de la línea 122 para recibir denuncias y la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo para apoyar a personas afectadas por violencia intrafamiliar. En Guatemala, Suriname y Saint Kitts y Nevis se habilitaron líneas telefónicas ya existentes en otras instituciones, especialmente de salud mental, para ampliar los canales de accesos a recursos de apoyo.

Nuevos canales de atención y denuncia a través de medios digitales: En diversos países se han ampliado los canales de comunicación, atención y denuncia a través de correo electrónico, chat, aplicaciones de

⁵ Antigua y Barbuda, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Véase el área de género de la sección “Medidas y acciones a nivel nacional” del Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe (Ibidem).

⁶ Entre los países que han difundido sus líneas telefónicas de atención y orientación sobre violencia se incluyen Anguila, Antigua y Barbuda, la Argentina, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, Puerto Rico, la República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Trinidad y Tabago, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Véase el área de género de la sección “Medidas y acciones a nivel nacional” del Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>.

⁷ <https://www.gob.pe/institucion/mimp/noticias/187783-profesionales-de-primera-linea-del-programa-aurora-reciben-acompanamiento-psicologico>

mensajería instantánea y aplicaciones móviles⁸, portales con georreferenciación de servicios, entre otros. Los canales de mensajería de la línea 144, generados por Whatsapp en la Argentina, por ejemplo, llegaron a registrar el 25% de las consultas, por lo que se declara un servicio permanente⁹. En Colombia, se puso en marcha diversos canales digitales (correo electrónico, chat, aplicaciones de mensajería instantánea, clic to call, Web service, Portal y Video llamada), con un 16,8% de contactos realizados por estos canales entre marzo y julio de 2020¹⁰. En Chile se habilitó un chat de respuesta inmediata en el sitio web del Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género. Este chat funciona de manera discreta y silenciosa, borrando cualquier registro de la conversación una vez que se cierra la ventana del chat, lo que permite proteger a las consultantes¹¹. En Honduras se habilitó una plataforma digital de servicios para mujeres adultas y adolescentes que han experimentado cualquier situación de violencia, con el fin de asegurarles una atención integral, mediante los servicios de orientación con profesionales en psicología, trabajo social y que brindan asesoría legal. Estas innovaciones han aportado a aumentar los puntos de contacto y la consulta segura de las mujeres en situación de violencia, sin embargo, se abren importantes desafíos tanto en su difusión, en el fortalecimiento de capacidades de los funcionarios que realizan este servicio, como respecto a la protección de datos personales y la ampliación de la cobertura a la población con limitado acceso a internet y dispositivos digitales, ya sea por motivos económicos o por habitar en zonas rurales.

Nuevos canales de orientación, atención y denuncia a través de farmacias, comercios: La Argentina, el Brasil, Colombia, Chile y la República Dominicana han puesto en práctica canales alternativos de orientación y denuncia en articulación con redes de farmacias, supermercados, estaciones de servicio y tiendas con atención las 24 horas. De esta forma se pretende ampliar las vías de acceso a la información, orientación y asistencia en situaciones de violencia. En algunas ocasiones se ha establecido una palabra clave (“Barbijo rojo” en Argentina, “Mascarilla 19” en Chile, “Comprobante Fiscal 212” en la República Dominicana, entre otros) como indicador de solicitud de asistencia y para activar protocolos de actuación del personal para la orientación, apoyo y derivación a los servicios e instituciones correspondientes. Algunos balances han alertado sobre los retos en la implementación de estas iniciativas. Según datos del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género de Chile, a junio de 2020, 50% de las comunas contaban con redes de apoyo en farmacias, no obstante, estas han tenido una baja demanda desde el inicio de la medida en abril¹². Es por ello por lo que se ha sugerido contar con protocolos claros sobre las formas de actuación y derivación luego de la solicitud de asistencia, capacitación para el personal que atiende público y que debe activar los protocolos, así como establecer mecanismos para velar por el cumplimiento de estas iniciativas¹³. En Bogotá, Colombia, se entregó información sobre canales de orientación a mujeres a través de mensajes impresos dentro de empaques de toallas íntimas femeninas entregados de manera gratuita en farmacias o tiendas de barrio.

Fortalecimiento de la capacidad de atención de los servicios: La tensión a causa de la crisis, las restricciones de movilidad y las demandas propias de la implementación de nuevos protocolos ha requerido fortalecer capacidades del personal de los MAM y de otros organismos públicos, así como del personal de organizaciones de la sociedad civil que en muchos casos trabajan en forma coordinada a la implementación de las políticas públicas sobre violencia. Se ha generado instancias de formación y de coordinación entre equipos de diversas localidades y sectores para asegurar el adecuado funcionamiento y continuidad en el contexto de la pandemia. Algunos países (Chile, Ecuador y Brasil) desarrollaron planes y protocolos de contingencia para enfrentar los primeros meses de emergencia ampliando sus equipos,

⁸ Véanse las medidas impulsadas por Antigua y Barbuda, la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, Guatemala, Guyana, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, el Perú y Suriname (Ib. ídem).

⁹ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/210128-mgd-informegestion2020-maquetaweb_simples.pdf

¹⁰ <http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Documents/linea-155-boletin-15.pdf>

¹¹ Véase [en línea] <https://www.sernameg.gob.cl/?p=31210>

¹² Véase [en línea] https://www.camara.cl/verdoc.aspx?prmTIPO=OFICIO_FISCALIZACION_RESPUESTA&prmID=91450

¹³ Véase [en línea] <https://radio.uchile.cl/2020/05/27/falsas-expectativas-de-seguridad-solo-30-mujeres-han-acudido-a-mascarilla-19-en-todo-el-pais/>

organizando equipos itinerantes o extendiendo turnos. En algunas ocasiones esto ha permitido contar con atención ininterrumpida las 24 horas, los 7 días de la semana.

Refugios adicionales: En algunos países se han habilitado nuevos centros o refugios para las mujeres en situación de violencia. En la Argentina, el Ministerio de la Mujer, Géneros y Diversidad articuló con organizaciones sindicales y universitarias para disponer de hoteles y otros lugares de alojamiento para ser utilizados por personas en situaciones de violencias extremas por motivos de género. Además, se establecieron canales de contacto específicos para la vinculación directa con gobiernos provinciales, locales y con las organizaciones de la sociedad civil, comunitarias y territoriales a fin de fortalecer los hogares de protección integral. Jamaica abrió durante la pandemia los primeros albergues nacionales para mujeres víctimas de violencia de género y sus hijos e hijas, mientras que en Panamá el Instituto Nacional de la Mujer fortaleció su presencia a nivel nacional abriendo nuevos Centros de Atención Integral de la Mujer en Panamá del Este. Por otra parte, algunos países han dispuesto condiciones y normas de higiene y sanidad necesarias para la prevención de contagio por COVID-19 en los refugios y casas de acogida. Lo anterior no sólo permite disminuir el riesgo de contagio, sino que además contribuya a que las mujeres en situación de violencia consideren los refugios como lugares seguros donde recurrir. En el Paraguay, México¹⁴ y Costa Rica, se han establecido estrictos protocolos y recomendaciones de bioseguridad para el traslado, ingreso, y permanencia de mujeres y dependientes a los albergues temporales o centros de acogida a fin de resguardar la salud de funcionarias y usuarias. Medidas como las anteriores son de alta relevancia para asegurar el uso de las casas de acogida.

Permisos de movilidad y desplazamientos en el territorio: Durante la pandemia, disminuyeron las posibilidades de movilidad y el aislamiento, en el caso de las mujeres que viven situaciones de violencia esto tiene un impacto respecto a las redes de apoyo a las cuales muchas veces ellas apelan. En la Argentina se estableció la excepción a la restricción de circulación a mujeres o personas LGTTBI solas o junto a sus hijos e hijas, que necesiten realizar denuncias por violencia o que pidan asistencia por situaciones violentas. Asimismo, en Costa Rica se exceptúa la aplicación de multas a las personas que deban abandonar sus hogares por razones de violencia doméstica. Ante las restricciones de movilidad y la fragmentación del territorio en términos de cuarentenas, toques de queda o imposibilidad para salir o entrar a determinadas zonas, ciudades, departamentos o estados, algunos mecanismos para el adelanto de las mujeres (Argentina, Honduras, El Salvador, Paraguay) han fortalecido el trabajo territorial de sus unidades locales de atención y prevención, capacitando equipos propios y de servicios públicos locales; vinculándose con redes de organizaciones de mujeres, lideresas sociales, sindicatos, organizaciones no gubernamentales y comités de emergencia, entre otros. Esto, con el objetivo de favorecer la sensibilización y el acompañamiento; y habilitar el funcionamiento de ventanillas móviles que recorren diversas localidades para acercar la oferta pública en materia de atención a la violencia. En el Perú se elaboró un protocolo para definir la ruta de atención itinerante urgente, con el fin de identificar y atender casos de violencia en las comunidades rurales. La medida incluyó una autorización especial para los equipos de profesionales, para que se trasladen al lugar donde se encuentran las mujeres en situación de violencia, especialmente en los casos de urgencia, para evaluar la situación y eventualmente trasladarlas a lugares seguros.

¹⁴ Véase (En línea) https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/Recomendaciones_mitigacion_COVID-19_refugios_mujeres_violencia_extrema.pdf

Acceso a la justicia: extensión de medidas cautelares, ampliación de canales de atención y accesibilidad

El aislamiento físico y otras medidas de restricción a la circulación han afectado el funcionamiento de los servicios públicos incluyendo aquellos relacionados con el acceso a justicia, restringiendo los mismos a las situaciones más graves y de flagrancia. Algunos países han mostrado una baja en las denuncias, a pesar de presentar un aumento en las llamadas y contactos a líneas de orientación. En Chile, por ejemplo, disminuyeron en 14% las denuncias por violencia intrafamiliar y en 20% las denuncia en Fiscalía, ambas durante marzo de 2020¹⁵. En Argentina entre 2019 y 2020, han disminuido las intervenciones domiciliarias policiales, alcanzando incluso una baja de 80% en la intervención de casos de violencia familiar¹⁶ y 81% las de violencia sexual en el periodo comprendido entre abril y diciembre¹⁷.

Lo anterior podría indicar dificultades en el acceso a la protección de organismos policiales y judiciales, así como una menor capacidad de respuesta de ellos. En Argentina, en efecto, la Defensoría de la Provincia de Buenos Aires ha advertido sobre reclamos relacionados a la dificultad para comunicarse o recibir atención en juzgados y fiscalías, errores en la notificación de resoluciones judiciales por parte de las policías, así como desconocimiento sobre algunas medidas judiciales¹⁸. Ante esto son indispensables las medidas para asegurar el acceso a la justicia y la efectividad en la protección de las mujeres en situación de violencia.

Mantención de los servicios: Algunos países definieron de manera expresa que los servicios judiciales vinculados a la violencia contra las mujeres debían mantener la continuidad en su funcionamiento. En el Ecuador, Guatemala y Honduras se estableció la continuidad de atención en los tribunales especializados o competentes en materia de violencia. Por otra parte, en Colombia se dictaron medidas para garantizar la prestación ininterrumpida de servicios de las comisarías de familia, en el contexto del estado de emergencia económica, social y ecológica. En México se mantienen operativos algunos centros de justicia para las mujeres durante la emergencia sanitaria, mientras que en Nicaragua se aseguró la continuidad del trabajo de las comisarías de la mujer y el Ministerio Público para atender e investigar los casos de violencia contra las mujeres en el contexto de la crisis sanitaria.

Accesibilidad: Teniendo en cuenta las dificultades del traslado a las sedes judiciales se han establecido acciones innovadoras, por ejemplo, la autorización a jueces y juezas a trasladarse a las comisarías para el dictado inmediato de las medidas de protección o cautelares (Perú). En Guatemala, los diferentes órganos jurisdiccionales han realizado audiencias de manera virtual para evitar la exposición al virus. En la Argentina, la Unidad Fiscal Especializada de Violencia contra las Mujeres (UFEM) ha publicado una lista de medidas urgentes sugeridas a los fiscales para casos de violencia contra las mujeres durante el aislamiento en sus domicilios. Estas medidas incluyen desplazar a la policía al domicilio para detener la violencia y retirar al agresor del lugar; recibir las reclamaciones y denuncias en casa o de forma remota; además de aplicar medidas de protección judiciales. En El Salvador, la Corte Suprema de Justicia habilitó una línea telefónica gratuita especializada en violencia de género y violencia hacia niñas, niños, adolescentes y personas mayores con una conexión que permite que el teleoperador contacte directamente con la sede judicial pertinente en función de la ubicación y el tipo de requerimiento, lo cual facilita el acceso a la

¹⁵<https://www.senado.cl/violencia-intrafamiliar-en-tiempos-de-cuarentena-comision-de-la-mujer/senado/2020-04-09/140406.html>

¹⁶ Véase <https://public.tableau.com/profile/justicia.abierta#!/vizhome/IntervencionesLinea137/Intervenciones137>

¹⁷ Véase <http://datos.jus.gob.ar/dataset/linea-137-victimas-de-violencia-sexual/archivo/56bbf24e-5dfd-41a4-806a-37a90e35d39a> y <http://datos.jus.gob.ar/dataset/linea-137-victimas-de-violencia-sexual/archivo/2a6614c7-b9df-4b9d-a062-13cbb9175c29>

¹⁸ <https://www.defensorba.org.ar/contenido/impacto-del-aislamiento-social-en-la-vida-de-las-mujeres-e-identidades-disidente>

Justicia. En Colombia, la Fiscalía General de la Nación puso en marcha un protocolo interno para fiscales con el propósito de garantizar la rapidez y efectividad de las indagaciones. Este protocolo incluye la recepción de denuncias mediante la línea telefónica 122, la aplicación "ADenunciar" o por correo electrónico¹⁹.

Medidas de protección:

En el contexto de la pandemia es importante garantizar que las medidas de protección judicial sigan estando disponible a través de ampliación automática para las medidas ya decretadas y que vencen en el periodo de cuarentena y garantizando que la solicitud sea accesible para nuevos casos de denuncia, por ejemplo, permitiendo solicitudes remotas; admitir testimonios y pruebas a través de medios electrónicos; o introduciendo turnos de trabajo especiales para abogados, fiscales y jueces. En países como la Argentina, Chile y el Uruguay, los ministerios y mecanismos para el adelanto de las mujeres han solicitado al Poder Judicial a nivel nacional y subnacional la extensión de las medidas cautelares y de protección a las mujeres en situación de violencia cuyo plazo concluya dentro del período de emergencia por COVID-19. Así, en el Uruguay el Poder Judicial ha exhortado a sus magistrados a cumplir con especial diligencia el control de las medidas de protección. En la Argentina se ha previsto la prórroga automática por 60 días de las medidas de protección judiciales para víctimas de violencia, y la mayoría de las provincias se han adherido a la solicitud mientras dure la situación de aislamiento social, preventivo y obligatorio, garantizando así la protección de los derechos de las mujeres. En el Brasil, Guatemala y el Perú el Poder Judicial también ha extendido las medidas de protección.

Los Gobiernos de América Latina y el Caribe, han establecido importantes iniciativas para enfrentar la violencia contra las mujeres en el marco de la pandemia. Algunas de estas iniciativas son prometedoras y podrían ser incorporadas a la oferta cotidiana de servicios de atención, mejorando la accesibilidad contemplando las múltiples e interrelacionadas formas de discriminación que enfrentan las mujeres. Lo anterior requiere del proceso de capacitación a las personas que operen estos servicios, sobre todo a nuevos actores que se suman a la atención como trabajadores de farmacias y comercios. Asimismo, la instalación de estos nuevos canales requiere mejorar el acceso de las mujeres a internet y dispositivos digitales, garantizando al mismo tiempo la confidencialidad en la atención y la protección de sus datos personales. Esto no es una tarea fácil, en balances preliminares se ha evidenciado que la adaptación del funcionamiento a las modalidades de atención remota ha sido muy compleja y limitada en el sector de la justicia, lo que aumenta el riesgo de impunidad que tradicionalmente afecta a estos delitos. La gran cantidad de denuncias en líneas remotas y también en servicios presenciales requiere fortalecer la acción pública con aumento de recursos fiscales y medidas que garanticen una atención integral en servicios de atención a mujeres en situación de violencia, así como en el acceso a la justicia a través de canales activos, expeditos, oportunamente (CEPAL, 2020). Por otra parte, persisten los desafíos para lograr que las mujeres denuncien a sus agresores y de esta forma accedan a la Justicia. En particular esto es clave para mujeres que residen en zonas rurales, aisladas o en conflicto, mujeres migrantes, mujeres que hablan lenguas indígenas, mujeres con discapacidad que requieren medios específicos para asegurar la entrega de información o para acceder a servicios de calidad, oportunos y de forma expedita. Ello requiere fortalecer la oferta pública en cobertura y calidad, asegurando los recursos para que ello ocurra. Las organizaciones de la sociedad civil han jugado un rol importante en la protección y atención de mujeres y niñas que han sufrido violencia, así como han buscado diversas formas de mantener activa la movilización que permita enfrentar integral y decididamente esta grave vulneración a los derechos humanos de

¹⁹ Ibidem.

mujeres y niñas. Finalmente, es relevante que los gobierno puedan recoger información y visibilizar otras formas de violencia de género además de la de pareja (ciber violencia, en espacios públicos, violencia obstétrica, entre otras) que se han expresado durante la crisis y que requieren nuevas formas de enfrentarlas.

BORRADOR

2. ECONOMÍA DEL CUIDADO

Los cuidados son actividades esenciales para la sostenibilidad de la vida, el funcionamiento de las sociedades y del sistema económico. América Latina y el Caribe se caracteriza por mantener una injusta organización social de los cuidados, en la que las responsabilidades, distribuidas desigualmente, recaen principalmente en los hogares y son realizadas mayoritariamente de manera no remunerada por las mujeres.

El concepto de “economía del cuidado” comprende todo el trabajo que se realiza de forma no remunerada dentro de los hogares, así como el trabajo doméstico y de cuidados que se realiza de forma remunerada en el mercado laboral. Este concepto permite analizar los cuidados en su escala más micro, mediante la observación de las labores fundamentales para la reproducción de la fuerza de trabajo que se realizan en los hogares y las comunidades. También considera las dinámicas de los cuidados situadas en los mercados y el empleo o en la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructura y la formulación de políticas públicas (CEPAL, 2019).

La crisis desencadenada por la pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto la centralidad del trabajo de cuidados, al mismo tiempo que ha demostrado la insostenibilidad de su actual organización. En América Latina y el Caribe, desde antes de la pandemia, las mujeres dedicaban el triple de tiempo que los hombres al trabajo no remunerado y de cuidados, situación que se ha visto agudizada por la creciente demanda de cuidados y la reducción de la oferta de servicios causada por las medidas de confinamiento impuestas en la mayoría de los países para frenar la crisis. En última instancia la crisis ha intensificado las desigualdades económicas y de género existentes, puesto que son las mujeres más pobres quienes más carga de cuidados soportan y a quienes, la sobrecarga de cuidados condiciona, en mayor medida, sus oportunidades de conseguir medios para la subsistencia.

En este apartado se sintetizan algunas medidas implementadas por los Gobiernos de la región para hacer frente a los impactos del COVID-19 en los cuidados. El destaca cuando las medidas reconocen el derecho a ser cuidado en situación de dependencia, y los derechos de quienes cuidan a través de herramientas para ejercer la labor, protección social o prestaciones laborales. En particular, se destacan iniciativas con potencial de aliviar la carga del trabajo no remunerado que recae desproporcionadamente sobre las mujeres, contribuyendo a desafiar la división sexual del trabajo y la rígida construcción de roles de género frente al cuidado. Se destaca en el documento cuando la medida tiende a una redistribución no solamente dentro del hogar sino entre todos los actores de la sociedad involucrando al Estado, el mercado, la comunidad y la diversidad de formas de familia y hogares.

Servicios de cuidado

Las medidas de confinamiento y aislamiento adoptadas para contener la crisis sanitaria han implicado el cierre de centros educativos y de cuidados infantil, de personas en situación de dependencia, incluido de personas adultas mayores. Por ejemplo, el cierre de escuelas y actividades extracurriculares de niños y niñas ha transferido la responsabilidad del seguimiento del aprendizaje a los hogares recayendo principalmente en las mujeres. Las medidas de prevención del contagio también han requerido el distanciamiento físico y esto a su vez ha dificultado contar con el apoyo de arreglos informales de cuidado, como las redes de apoyo de familiares, de vecinas y vecinos, entre otras. A su vez, la presión sobre los sistemas de salud por efecto de la situación sanitaria ha transferido a los hogares además varias actividades vinculadas a los cuidados de la salud de los miembros del hogar. Esto ha aumentado el trabajo de cuidados en los hogares, que recae principalmente sobre las mujeres.

Es interesante observar que independientemente de los avances normativos e institucionales en relación con las políticas y sistemas de cuidados de los países de la región, todavía existen grandes desafíos para articular una respuesta integral y con perspectiva de género que permita hacer frente a esta crisis de cuidados, incluso en países que más han avanzado en reconocer el derecho al cuidado o establecer sistemas de cuidado. De acuerdo con la información relevada, no se identifican iniciativas que promuevan al sector de cuidados como estratégico para una reactivación con igualdad. Por lo general, los países han respondido a los desafíos de cuidado causados por las medidas de confinamiento focalizando el apoyo hacia algunas poblaciones en situación de dependencia como personas adultas mayores y la primera infancia.

En casi todos los países, los centros educativos y de cuidado infantil fueron cerrados transitoriamente, aunque no de la misma manera ni duración. Una excepción fue la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) del Gobierno de Costa Rica, que decidió dar continuidad a los servicios y subsidios de cuidados vinculados a la red. De esta manera, el Gobierno ha propiciado que las personas contaran con el servicio y así evitar recargar las tareas de cuidado en padres, madres o personas responsables, o sus redes de apoyo familiar, en particular en personas adultas mayores que tienen mayor riesgo ante el COVID-19. Esta iniciativa se trata de una medida que contribuye a la igualdad de género, ya que suelen ser las mujeres quienes, en ausencia de servicios públicos de cuidado y un menor involucramiento de los hombres en este tipo de trabajo, enfrentan un aumento de la carga de cuidado y enfrentan mayores restricciones para poder participar en el mercado laboral. En el contexto de la crisis sanitaria la iniciativa de mantener los centros de cuidado infantil abiertos implica también la necesidad de resguardar los derechos, seguridad y bienestar de las personas trabajadoras, principalmente mujeres que están sobrerrepresentadas en los sectores de cuidados. Una de las unidades ejecutoras de la REDCUDI, la Dirección Nacional de Centros de Educación y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI) lanzó la modalidad “CEN-CINAI en Casa” con el objetivo de integrar y desarrollar estrategias de nutrición preventiva, salud, crecimiento y desarrollo en el ámbito del hogar. En aquellos servicios que continuaron con la atención directa al público, CEN-CINAI desarrolló lineamientos de carácter obligatorio sobre autocuidado y protección en el desempeño de sus labores, que incluyeron pautas para la protección de la salud mental de las personas funcionarias.

En Colombia y la Argentina, los Gobiernos actuaron para fortalecer servicios dirigidos a personas con discapacidad. En marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia elaboró lineamientos con orientaciones para las personas con discapacidad, sus familias, las personas cuidadoras y actores del sector salud (direcciones territoriales de salud, prestadores y aseguradores) sobre la implementación de medidas diferenciales de prevención y mitigación del contagio por COVID-19. En la Argentina se establecieron recursos adicionales para programas destinados a personas con discapacidad que incluyen subsidios para cubrir gastos de funcionamiento e insumos para la prevención del COVID-19 en el contexto de dos programas existentes, e insumos adicionales para la atención de las personas con discapacidad en las áreas provinciales de discapacidad o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Programa de Banco Provincial). Reconociendo el derecho de las personas con discapacidad al acceso a los servicios, incluidos los de cuidado también se estableció una prórroga por un año de los Certificados Únicos de Discapacidad y los Símbolos Internacionales de Acceso, lo que facilita el acceso de las personas con discapacidad a servicios y prestaciones en las áreas de salud, transporte y transferencias monetarias.

Para compensar la suspensión de servicios de cuidados para personas adultas mayores, en algunos países se han reforzado los canales de teleasistencia. En México, desde la Secretaría de Bienestar, se promovieron redes de apoyo para mujeres adultas mayores con el fin de monitorear su bienestar

emocional y su salud, mientras que en Costa Rica se habilitó una línea para apoyo psicológico a adultos mayores. En la Ciudad de Buenos Aires (Argentina), por su parte, se estableció un programa en el que personas voluntarias dan apoyo y orientaciones a personas adultas mayores durante el aislamiento preventivo y obligatorio, a través de asistencia telefónica, compras en farmacias y comercios de proximidad, pago de servicios, paseo de mascotas y uso de aplicaciones digitales.

En algunos países, ante la presión sobre los sistemas de salud y la sobrecarga de trabajo, se establecieron apoyos específicos para personas trabajadoras del sector salud, reconociendo implícitamente a las mujeres quienes representan el 72,8% del total de personas ocupadas en este sector en la región y están en la primera línea de respuesta a la pandemia. En Cuba, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social estableció una transferencia mensual mientras se mantenga la atención sanitaria a la pandemia, a asistentes integrales de servicios de salud que realizan funciones de alimentación, ropería e higienización hospitalaria y a operarios de equipos de lavandería, de los hospitales que atienden pacientes confirmados de COVID-19 y sospechosos de alto riesgo²⁰. En la Argentina se otorgó una asignación estímulo para todos los trabajadores y trabajadoras de la salud (profesionales, técnicos/as, auxiliares y ayudantes en relación de dependencia) del sistema público, privado y de la seguridad social, para los meses de abril, mayo, junio y julio de 2020²¹.

En la región, se han impulsado algunas medidas para el cuidado de la población infantil o adolescente mientras se mantenga el cierre de establecimientos educativos. En Cuba se establece una garantía salarial para las personas ocupadas en el mercado laboral y a cargo del cuidado de niños o niñas cuyas clases (en educación primaria, especial y de círculos infantiles) se hayan suspendido. En Bolivia durante la Emergencia Nacional, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social estableció de manera excepcional la regulación sobre la otorgación de licencias especiales con goce de haberes que incluye a padres, madres o tutores de niños y niñas menores de cinco años. En Trinidad y Tabago el Gobierno recomendó al sector público y privado explorar medidas alternativas a la presencialidad como el teletrabajo, los horarios flexibles y otros arreglos de cuidados. De no encontrarse una solución para los cuidados, dentro de las provisiones del “Pandemic Leave”, se sugiere que madres y padres ocupados sin acceso a apoyo para el cuidado de sus hijos e hijas durante el cierre de las escuelas, pueden quedarse en casa con sus dependientes sin ser penalizados con alguna acción disciplinaria ni sin pago de sus retribuciones. Además, se destaca el régimen legal del contrato de teletrabajo en la Argentina, que establece que las personas que trabajen bajo esta modalidad y que acrediten tener a su cargo, de manera única o compartida, el cuidado de personas menores de trece años, personas con discapacidad o adultas mayores que convivan con la persona trabajadora y que requieran asistencia específica, tendrán derecho a horarios compatibles con las tareas de cuidado a su cargo y/o a interrumpir la jornada²².

La movilidad por responsabilidades de cuidados

Durante el periodo de confinamiento, en algunos de los países que impusieron cuarentena se reconocieron los servicios de cuidados como actividades esenciales y por lo tanto fueron exentos de las restricciones de circulación. En El Salvador, Colombia y el Perú se han establecido excepciones a la restricción de circulación para el cuidado de niños y niñas, personas adultas mayores, personas con discapacidad o con enfermedades crónicas. En El Salvador esta excepción se ha aplicado para desplazarse

²⁰ Según datos del Ministerio de Salud Pública, a julio de 2020 las mujeres representaban el 78% del total de trabajadores que beneficiados por esta medida.

²¹ En uno de los sectores más feminizados de la economía se ha revelado que el 71% de las personas beneficiadas por esta asignación han sido mujeres.

²² <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/233626/20200814>

a un lugar de emergencia o atención médica periódica, mientras que en Colombia la excepción se ha aplicado de manera más amplia para todas las actividades de asistencia y cuidado, incluyendo también cuidado de adolescentes además de niños y niñas. Ambos países incluyeron en la excepción a personal especializado para el cuidado.

En la Argentina se estableció una excepción a la restricción de circulación a personas que deban asistir a otras con discapacidad, a familiares que necesiten asistencia, a personas mayores, o a niños, niñas y adolescentes. Además esta excepción incluye a) desplazamientos únicos para que el niño o niña regrese a su hogar habitual; b) traslados al domicilio del otro progenitor, familiar o referente afectivo cuando uno de los progenitores por razones laborales o fuerza mayor tienen que ausentarse del hogar, reconociendo así el derecho de ambos progenitores a cuidar y trabajar de forma remunerada, y c) por razones de salud o en interés superior del niño o niña que se traslada al domicilio del otro progenitor, reconociendo también así la corresponsabilidad de ambos padres (De la Cruz y Scuro, 2020).

Campañas de comunicación sobre corresponsabilidad

Desde el inicio de la pandemia y en particular durante los periodos de confinamiento, se han implementado varias campañas vinculadas al cuidado que fomentan la corresponsabilidad al interior de los hogares. Se han difundido a través de redes sociales piezas comunicacionales e información sobre la importancia de visibilizar y redistribuir el trabajo no remunerado y de cuidados realizado principalmente por las mujeres en los hogares y sobre la corresponsabilidad de los cuidados en El Salvador, Ecuador (#EnCasaCompartimosActividades), el Perú (“Vivamos el aislamiento con igualdad” y la República Dominicana (“En esta Casa somos Equipo”).

Las campañas implementadas se distinguen por su duración, alcance y tipo de información compartida. Algunas iniciativas además de información difundieron herramientas para fomentar la corresponsabilidad dentro de los hogares. En México, por ejemplo, se destaca la campaña nacional “Hombres en sana convivencia: en esta contingencia, cuidar hace la diferencia” en colaboración de ONU Mujeres y la difusión de una guía y materiales dirigidos a los hombres para fomentar su compromiso con los cuidados. En Costa Rica, la campaña de #YoMeApuntoaCuidarnos, creada con apoyo del PNUD y UNFPA, ofrece herramientas a los hombres de todas las edades sobre la convivencia sin violencia y la corresponsabilidad de las tareas en los hogares, y se fortalecieron servicios de apoyo y asesoría para hombres mediante una línea de apoyo telefónica.

Destaca en la Argentina la campaña nacional "Cuidar en Igualdad. Necesidad, derecho y trabajo" que está dirigida no solamente a la ciudadanía sino también a equipos políticos, técnicos y administrativos de organismos estatales, organizaciones sociales de la sociedad civil, comunidad educativa de nivel inicial, cátedras universitarias, sindicatos, empresas, cooperativas y quienes llevan adelante espacios comunitarios de cuidado. Esta iniciativa aporta al reconocimiento de la corresponsabilidad del cuidado entre un grupo amplio de actores públicos y privados, y pretende así contribuir al diseño de políticas públicas de cuidado integrales que promuevan una redistribución más igualitaria de estas tareas.²³. Esta campaña también se destaca por su aproximación a territorializar la respuesta de cuidados a través de la realización de Parlamentos Territoriales de Cuidado con el objetivo de intercambiar experiencias y estrategias locales sobre cuidados y su organización social, sensibilizar sobre distribución de las prácticas de cuidados y las problemáticas subyacentes, relevar las necesidades y demandas locales y acordar acciones conjuntas que permitan revertir la actual feminización en la organización social de los cuidados.

²³ <https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/campananacionalcuidarenigualdad.pdf>

Trabajadoras domésticas remuneradas

A pesar de la evidencia sobre el papel fundamental del cuidado en la organización de la vida social y el bienestar de las personas, el sector del trabajo doméstico remunerado y de cuidados ha sido uno de los más afectados por la pandemia. Caracterizado por ser un sector feminizado y con altos niveles de informalidad, este sector se ha visto particularmente impactado por la destrucción de un alto número de puestos de trabajo sin que las trabajadoras puedan acceder a los mecanismos de protección del empleo y de los ingresos con que cuentan otros trabajadores asalariados (Valenzuela, Scuro y Vaca Trigo, 2020). Según estimaciones de la CEPAL y de la OIT, en la región entre 11 millones y 13 millones de personas en 2019 estaban empleadas en el sector del trabajo doméstico remunerado y en todos los países más del 90% son mujeres (ONU Mujeres OIT, CEPAL, 2020). En este contexto, las medidas que protección al empleo para trabajadoras domésticas remuneradas son fundamentales. En el Perú se estableció que los y las trabajadoras domésticas remuneradas debían contar con un contrato escrito y se diseñaron medidas de protección laboral y contra la violencia y acoso, reconociendo las particularidades y riesgos que podría conllevar para las trabajadoras permanecer en sus lugares de empleo durante el estado de cuarentena obligatoria (Decreto Legislativo núm. 1499). En Chile, las trabajadoras domésticas remuneradas no estaban incorporadas al subsidio de desempleo cuando comenzó la pandemia, lo que no les permitía acceder a la Ley de Protección del empleo en igualdad de condiciones que el resto de los trabajadores asalariados. Como una medida para enfrentar la crisis, se flexibilizó el uso del fondo de indemnización a fin de permitir que las trabajadoras suspendidas mediante la ley de Protección al Empleo pudieran realizar retiros parciales mensuales equivalentes a una proporción decreciente del salario (70%-55%-45%-40%-35%) por un período de 5 meses o hasta la extinción de los fondos. Posteriormente, la Ley No. 19.728, que establece el seguro de desempleo, se ha modificado para incorporar a las trabajadoras domésticas remuneradas al seguro de cesantía a partir del 1 de octubre de 2020. Esto permitió que las trabajadoras accedieran a las disposiciones de la ley de Protección al Empleo.

Muchas trabajadoras domésticas remuneradas han mantenido sus trabajos durante la pandemia, jugando un papel central en el cuidado de niñas y niños, personas enfermas y dependientes, y el mantenimiento de los hogares, incluyendo la prevención del contagio del virus a través de medidas de higiene. La elaboración de protocolos de salud y seguridad que atiendan las especificidades del sector de trabajo doméstico remunerado ha sido fundamental para reducir el riesgo al contagio durante el ejercicio de sus actividades. En Barbados, el Ministerio de Salud y Bienestar estableció lineamientos dirigidos a proteger a las personas trabajadoras domésticas remuneradas para reducir el riesgo de exposición al COVID-19. Asimismo, el INAMU de Costa Rica ha creado la campaña de comunicación *¡Seguimos estando aquí!* y un sitio web en el que se difunden con información sobre prevención de contagio del COVID-19 en el trabajo, derechos laborales de las personas trabajadoras domésticas en caso de ser despedidas, buenas prácticas para personas empleadoras, entre otros mensajes. Allí se encuentran las disponibles las líneas telefónicas y correos electrónicos de contacto del Instituto Nacional de las Mujeres y del Instituto Mixto de Ayuda Social para que las personas trabajadoras domésticas reciban apoyo y orientación sobre sus derechos.

Por otra parte, algunos países han lanzado campañas de sensibilización sobre los derechos de las trabajadoras domésticas. En la Argentina, Bolivia, Costa Rica y el Ecuador se difundieron campañas de información dirigidas a las trabajadoras domésticas remuneradas y sus empleadores sobre prevención de contagio del COVID-19 y sus derechos en el contexto de pandemia. Asimismo, en el Ecuador y Costa Rica se ha hecho difusión de los mecanismos de denuncia para casos donde se vean vulnerados los derechos de las trabajadoras. Sin embargo, aún es importante avanzar en que la información esté disponible en distintos formatos y a través de distintos medios dada la persistencia de la brecha digital de género.

Dada la precariedad en las condiciones laborales e informalidad que enfrenta este sector, son importantes las medidas que incluyen a las trabajadoras domésticas remuneradas como población objetivo de las transferencias monetarias o subsidios sociales por la pandemia de COVID-19. En la Argentina el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) establece una prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional dirigida a personas que se encuentran desocupadas, trabajadores informales y a las trabajadoras y trabajadores de casas particulares (registradas o no. Cabe destacar la inclusión en este programa de las trabajadoras de casa particular que tienen un empleo formal, dado los desafíos de calidad del empleo y el nivel de ingresos promedio del sector. Asimismo, el Bono de Protección Familiar por la Emergencia Sanitaria del Ecuador, que fue otorgado en dos fases, incluyó tanto a personas afiliadas al régimen de Trabajo No Remunerado del Hogar como a las trabajadoras remuneradas del hogar.

Por otra parte, en México se habilitó el Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares ("Programa de Crédito a la Palabra") que incluye a personas microempresarias, las que trabajan por cuenta propia, las prestadoras de servicios y a las trabajadoras del hogar remuneradas que estén registradas ante el Instituto Mexicano de Seguridad Social.

Las medidas impulsadas en los países de la región difieren en su naturaleza y alcance. Muchas de ellas dan cuenta del creciente compromiso para asegurar el acceso de personas en situación de dependencia a la provisión de cuidados, promover la corresponsabilidad a través de campaña de comunicación y avanzar hacia el reconocimiento de los derechos de las personas que cuidan y las trabajadoras domésticas remuneradas en un contexto de aumento de la carga de trabajo doméstico y de cuidados en los hogares.

3. MEDIDAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

La pandemia de COVID-19 ha desencadenado múltiples crisis en el plano sanitario, económico y social con impactos en la vida de las mujeres. Los nudos estructurales de las desigualdades de género que caracterizan a América Latina y el Caribe se refuerzan en esta inédita crisis con impacto y deterioro de las condiciones de vida de las mujeres.

Para responder a estos desafíos muchos de los Gobiernos ampliaron programas de protección social existentes, mientras en otros casos se implementaron transferencias nuevas. Por lo general se han tratado de medidas de corta duración para aliviar los efectos inmediatos de la emergencia en los ingresos de hogares y personas en situación de pobreza. En general, las mujeres no suelen ser las sujetas de la política pública, sino más bien beneficiarias operativas por pertenecer a hogares en situación de pobreza o ser responsables económicas de sus hogares. En algunos pocos casos como el de Costa Rica y Brasil se implementaron medidas que tenían como beneficiarias explícitas a mujeres principales receptoras del ingreso en hogares monoparentales. Asimismo, en varios países, si bien la prestación se otorga al núcleo familiar o al hogar, se ha priorizado el cobro por parte de las mujeres bajo los supuestos de mejor administración y mayor eficiencia en el uso del dinero para el bienestar del conjunto de los miembros del hogar. Es importante destacar que el hecho de priorizar a las mujeres en el cobro de las transferencias no necesariamente obedece a una perspectiva de derecho propio (CEPAL, 2021b).

En algunos países las medidas de emergencia incorporaron tanto subsidios y protección para trabajadores como para población desocupada o sin ingresos (Argentina, Ecuador, Brasil) mientras en otros se distingue el apoyo para personas afectadas laboralmente del apoyo a hogares o personas en situación de pobreza (Costa Rica, Chile). Las medidas de protección social dirigidas a proteger el empleo o ingresos de personas en el mercado laboral (formal o informal), tales como aquellas iniciativas vinculadas a seguros de desempleo, transferencias monetarias para trabajadores informales, entre otras, se presentan en la sección siguiente sobre generación de empleo e ingresos de las mujeres.

Para los alcances de este documento, se analizan las medidas de protección social que refieren a transferencias monetarias (nuevas o existentes) y transferencias en especie. El análisis se enfoca en las medidas con potencial implícito o explícito para apoyar los derechos de las mujeres y avanzar hacia la igualdad de género, por lo que no se realiza un análisis exhaustivo de todas las medidas de la protección social. En particular, se destacan aquellas medidas donde son las mujeres las beneficiarias directas, en comparación con iniciativas que, aunque no están dirigidas exclusivamente a mujeres, las benefician ya que pertenecen a hogares en situación de pobreza o forman parte importante de la población a la que va dirigida el apoyo. Asimismo, se reflexiona sobre transferencias que implican condicionalidades, y que, por ejemplo, pueden repercutir en la carga adicional que implica el trabajo no remunerado que recae principalmente sobre las mujeres, destacando casos de suspensión de estas condicionalidades en contexto de la crisis.

Transferencias monetarias

La modalidad más utilizada refiere a las transferencias monetarias de emergencia, aunque existen diferencias en cuanto los criterios de elegibilidad, montos y duración. La forma más utilizada son los bonos o ingresos de emergencia que se otorgan por una sola vez o por un período acotado. En algunos países las medidas se han extendido como respuesta a la permanencia o segunda ola de la pandemia. Estas

transferencias se pueden distinguir entre transferencias nuevas, que son la modalidad más frecuente en la región y ampliación o incremento de beneficio a través de transferencias existentes.

Entre las transferencias nuevas son destacables las transferencias dirigidas explícitamente a mujeres en situación de pobreza, mujeres principales receptoras de ingresos en los hogares, mujeres embarazadas, lactantes o con personas dependientes a cargo. En Costa Rica se estableció un nuevo subsidio extraordinario dirigido a hogares con jefatura femenina, con personas dependientes, adultas mayores o en situación de discapacidad, que no estaban cubiertos por otros programas del Estado. A diferencia del Bono Proteger, este subsidio no está dirigido a personas afectadas laboralmente por COVID-19. Para acceder al bono los hogares estaban identificados por los sistemas de información social existentes priorizando la presencia de jefatura femenina, de personas adultas mayores, en situación de discapacidad o de personas menores de edad, reconociendo implícitamente el incremento en la carga del trabajo no remunerado a causa de la crisis especialmente para los hogares en situación de pobreza. El subsidio consistió en dos pagos en el mes de abril y de junio de 2020. El proceso de entrega ha sido adaptado para superar las brechas en el acceso al sistema financiero que afectan mayormente a las mujeres²⁴, bancarizando a las personas sin cuenta para acceder a las dos transferencias²⁵.

En el Brasil la transferencia Auxilio de Emergencia se otorgó a trabajadoras y trabajadores informales o desempleadas que no reciben la transferencia monetaria condicionada del Bolsa Familia y beneficia explícitamente a mujeres en hogares monoparentales quienes reciben doble pago del subsidio. Esta transferencia fue extendida de su periodo inicial de tres meses por dos meses más y luego hasta diciembre 2020. En la Argentina el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) se crea para compensar la pérdida o grave disminución de ingresos de personas afectadas por la situación de emergencia sanitaria. Se pagó de forma automática a todas las personas beneficiarias de la Asignación Universal por Hijo o Asignación por Embarazo sin necesidad de hacer una solicitud previa. Jamaica también otorgó apoyo financiero y en especie a mujeres adolescentes embarazadas ya que el Women's Centre of Jamaica Foundation permaneció temporalmente cerrado por causa de medidas de contención del virus.

En Colombia se creó el Programa Ingreso Solidario, una transferencia monetaria nueva no condicionada que beneficia a personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que no sean beneficiarios de otros programas sociales identificando a las mujeres como grupo prioritario para recibir el bono. La transferencia se otorgó inicialmente por tres meses desde marzo 2020 sin embargo en reconocimiento de la larga duración de la crisis, este beneficio ha sido extendido hasta junio 2021. Cabe destacar que la Vicepresidencia de la República y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, junto con secretarías de la Mujer a nivel subnacional y con el apoyo de organizaciones de mujeres, consolidaron una base de datos con información de mujeres madres proveedoras principales del hogar y trabajadoras del sector informal para que fueran beneficiarias del programa. Según el primer balance del Ingreso Solidario al 24 de abril de 2020 en la primera entrega del programa el 57% de las personas beneficiarias fueron mujeres.

En el Perú, se otorga un subsidio monetario excepcional a los hogares en condición de pobreza o pobreza extrema en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19. Este subsidio fue otorgado a favor de los hogares que se encuentren comprendidos en el Sistema de Focalización de Hogares en los ámbitos

²⁴ En los informes iniciales sobre la implementación del Bono Proteger de Costa Rica se supone que las brechas de género en la bancarización explican la menor otorgación del Bono a mujeres a pesar de que hay más mujeres solicitantes que hombres (ver página X).

²⁵ <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2020/06/23-700-familias-en-vulnerabilidad-reciben-subsidio-extraordinario-de-100-mil-colones/>

geográficos con mayor vulnerabilidad sanitaria definidos por el Ministerio de Salud. En la segunda entrega del subsidio el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social incorporó nuevas modalidades de pago de manera virtual: depósito en cuenta bancaria, pago a través de la plataforma de pago digital y banca por celular con el propósito de evitar que las personas se aglomeren en las agencias bancarias y ampliar el acceso al bono para personas que no están bancarizadas²⁶. Esto podría beneficiar particularmente a las mujeres en los primeros quintiles de ingresos dada la intersección entre la pobreza, la brecha digital y la desigualdad de género que enfrentan.

Otro grupo de transferencias son aquellas que, a pesar de no estar dirigidas a mujeres de manera explícita, ni de priorizarlas en el cobro resultan en una mayor proporción de mujeres entre la población receptora. Esto es el caso del Ingreso Familiar de Emergencia introducido en Chile implementado desde mayo 2020, con un máximo de cuatro aportes a las personas y hogares que están inscritas en el Registro Social de Hogares y no tengan ingresos formales y a hogares con presencia de personas adultas mayores beneficiarias de programas de protección social. El monto del beneficio se estima según la cantidad de personas y la situación económica del hogar durante el estado de emergencia. Según datos del Ministerio de Desarrollo Social y Familia actualizados al 31 de agosto de 2020, los cuatro aportes del Ingreso Familiar de Emergencia tuvieron un porcentaje de más del 55% de mujeres entre sus beneficiarios, y cerca del 60% de los hogares beneficiados por los aportes estaban encabezados por una mujer²⁷.

Por otra parte, varios países de la región han ampliado montos o establecido transferencias adicionales en el marco de programas ya existentes. Cabe destacar que en el caso de la Argentina se han impulsado diferentes medidas cuyos criterios de focalización incluyen de manera explícita a las mujeres que perciben las asignaciones universales por hijo o por embarazo. Además de aumentar el monto de la transferencia y de la Tarjeta AlimentAR, se estipula que las empresas prestadoras de los servicios de energía, agua, telefonía e internet no podrán disponer de la suspensión o el corte de los respectivos servicios en caso de mora o falta de pago desde marzo hasta diciembre de 2020. En el Paraguay, cerca del 80% de quienes acceden al Programa Tekoporã son mujeres. En el contexto de la pandemia se ha incluido una transferencia adicional extraordinaria a las personas beneficiarias de este programa. En el Uruguay se ha duplicado el monto de la asignación familiar Plan de Equidad, dirigida a complementar los ingresos de los hogares con menores. Este ingreso duplicado se paga en dos cuotas iguales, y se ha duplicado en cuatro ocasiones entre abril y diciembre del 2020. En Venezuela, se garantizó la continuidad de los Bonos de Parto Humanizado y Lactancia Materna, destinados a mujeres durante el embarazo, parto y puerperio.

Uno de los casos en el Caribe es Santa Lucía que incrementó el número de hogares beneficiarios del Public Assistance Cash Transfer Program como parte del plan del Gobierno para recuperación y resiliencia económica. En Trinidad y Tobago también se anunció un aumento en la cobertura de la tarjeta de alimentos para familias con niños, para incluir familias con niños con derecho a alimentación escolar que no cuenten con la tarjeta o familias que han sido laboralmente afectadas por la pandemia.

En Bolivia, se otorgó una transferencia de emergencia equivalente a una Canasta Familiar por única vez destinada a hogares con menores ingresos cuyos miembros incluyen a mujeres que perciben el Bono Juana Azurduy el cual está dirigido a mujeres gestantes y madres de niños o niñas menores de dos años. Cabe destacar que el Bono Juana Azurduy que beneficia a madres que no cuentan con un seguro de salud

²⁶ <https://www.gob.pe/institucion/midis/noticias/143602-mas-de-2-millones-de-hogares-cobrarán-a-partir-de-hoy-el-segundo-pago-del-subsidio-yo-me-queda-en-casa-de-manera-virtual>

²⁷ Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Preinforme Ingreso Familiar de Emergencia, 2020 [en línea] http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/2020.09.30_PREINFORME_INGRESO_FAMILIAR_DE_EMERGENCIA.pdf

a corto plazo, requiere como condicionalidad el cumplir con los controles integrales de los niños, tarea que se puede ver dificultada por las medidas de confinamiento y situación epidemiológica. En Chile se estableció una transferencia única “Bono de Emergencia COVID-19” dirigida, entre otros, a personas que perciben el Subsidio Familiar, el cual corresponde a una transferencia condicionada dirigida a personas con dependientes a cargo y con prioridad de cobro para las mujeres del hogar.

Debido a la pandemia los programas de transferencias monetarias condicionadas ya existentes han tenido que adaptar su operación a la coyuntura. En algunos países se ha suspendido temporalmente el control o monitoreo del cumplimiento de las condicionalidades asociadas a transferencias pues las familias se han visto imposibilitadas, por ejemplo, de enviar a sus hijos e hijas a la escuela (CEPAL/UNICEF, 2020). En abril de 2020 en Colombia se suspendió de la verificación del cumplimiento de las responsabilidades en la entrega de transferencias asociadas al programa Familias en Acción. Este programa apoya a hogares con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años a través de transferencias monetarias condicionadas de salud y educación²⁸. En Costa Rica en los meses de marzo y abril, tras el cierre temporal de centros educativos, se mantuvieron transferencias del programa Avancemos y Crecemos²⁹, mientras en Guatemala en mayo 2020 se indicó que el Programa de Bono Social dirigido a familias en pobreza y pobreza extrema, con niñas y niños de cero a menores de 15 años y mujeres embarazadas está entregando transferencias de manera no condicionada (CEPAL/UNICEF, 2020). En la mayoría de los países, sin embargo, aunque es esperable que los controles no se estén llevando a cabo, no se han establecido medidas explícitas de suspensión temporal de controles. Considerando que las condicionalidades suponen una carga adicional de trabajo no remunerado y refuerzan los roles tradicionales de género sería importante considerar que se mantenga la suspensión de estas más allá del contexto de crisis actual.

Transferencias en especie

Varios países adoptaron medidas para asegurar o facilitar servicios básicos para los hogares en situación de pobreza. Cabe destacar que en el caso de la Argentina los servicios esenciales no podrían ser suspendidos a los usuarios y las usuarias considerados en situación de vulnerabilidad, lo que incluye a beneficiarias de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación por Embarazo.

Otras medidas a destacar han sido la entrega directa de alimentos e insumos básicos, de higiene o medicamentos. La mayor parte de estos apoyos no estaban dirigidos explícitamente a las mujeres, sin embargo, benefician a las mujeres por estar sobre representadas en los hogares en situación de pobreza.

En el Caribe, Antigua y Barbuda COVID-19 Emergency Food Assistance Programme dispone la distribución de paquetes de alimentos y medicamentos esenciales para poblaciones en situación de vulnerabilidad, especialmente personas mayores que viven solas, hogares monoparentales, personas con discapacidad y personas desempleadas con niños y niñas a su cargo. En Saint Kitts y Nevis se han otorgado paquetes con insumos de higiene y alimentos a diferentes grupos, incluidas madres adolescentes, mujeres en hogares monoparentales y personas mayores. Por su parte, Jamaica entregó alimentos, artículos de tocador, pañales para bebés y nutrición para mujeres embarazadas y madres que han sido afectadas por el cierre temporal del Women’s Centre of Jamaica Foundation de acuerdo con las medidas tomadas por el Gobierno para prevenir la propagación del COVID-19

²⁸ https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/docs/decretos/minsalud/232_DECRETO_563_2020.pdf

²⁹ Directriz IMAS-GG-667-2020 del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

Además, en varios países se distribuyeron productos de higiene menstrual y métodos anticonceptivos. En El Salvador se han distribuido kits de emergencia para mujeres que incluyen productos de higiene menstrual. Estos insumos se han entregado a mujeres que enfrentan situaciones de violencia, mujeres que se encuentran en situación de desplazamiento, mujeres deportadas y retornadas desde Estados Unidos a El Salvador y mujeres privadas de libertad. En la República Dominicana se incluyeron productos de higiene menstrual en el paquete básico de productos esenciales que se otorgan a través del programa “Quédate en Casa”. Asimismo, en Santa Lucía, como parte del Plan de Resiliencia y Recuperación Económica, se han entregado paquetes de cuidados e higiene para el COVID-19 dirigidos a personas en situación de vulnerabilidad que incluyeron toallas higiénicas para mujeres. Por su parte, en Chile, en la segunda etapa del programa Alimentos para Chile, que distribuyó artículos de primera necesidad a la ciudadanía afectada por la crisis sanitaria, además de incorporar productos de higiene menstrual se incluyeron métodos anticonceptivos.

Por otra parte, en algunos países se han distribuido insumos para mejorar la seguridad alimentaria. En Saint Kitts y Nevis, el Ministerio de Agricultura ha distribuido semillas gratuitas a agricultores y personas que cultivan en sus jardines, la mayoría de las cuales son mujeres. Asimismo, en el marco del Programa Tekoporã del Paraguay se ha impulsado el proyecto “Mi Huerta” el cual tiene el propósito de asegurar la alimentación al mismo tiempo que se configura como una oportunidad para generar recursos financieros y promover la autonomía económica de las mujeres como medida para mitigar el impacto del COVID-19. El programa brinda apoyo para la creación de huerta familiares proveyendo insumos como semillas, fertilizantes, regaderas, entre otros.

Los efectos económicos y sociales de la pandemia han repercutido de manera significativa en la autonomía de las mujeres, entre otras razones, porque están sobrerrepresentadas en los hogares pobres, tienen acceso limitado a servicios básicos, han enfrentado una mayor carga de trabajo de cuidados no remunerados, enfrentan brecha de acceso a servicios financieros y digitales. Las medidas implementadas por los Gobiernos han contribuido a dar respuesta a la emergencia y la pérdida de ingresos y medios de subsistencia de mujeres. Sin embargo, persiste el desafío de impulsar acciones para ampliar la cobertura, los montos y la duración de las transferencias existentes, incluidas las transferencias en especie, o crear nuevas herramientas de protección social para abordar las múltiples formas de discriminación que enfrentan las mujeres en su diversidad. Además, el análisis de programas sociales previos demuestra que es importante evitar que el acceso a las transferencias esté sujeto a condicionalidades que repercutan en la sobrecarga de trabajo de cuidado de las mujeres o profundicen las desigualdades de género.

4. GENERACIÓN DE EMPLEO E INGRESOS DE LAS MUJERES

La pandemia ha tenido un impacto devastador en la economía global y regional. Según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la fuerte contracción económica está afectando negativamente la ocupación y aumentando la precarización de las condiciones laborales en la región, lo que en el caso de las mujeres representa un retroceso de más de diez años en su participación en el mercado laboral. Se estima que la tasa de desocupación de las mujeres alcanzaría un 22,2% en 2020 (si se asume la misma tasa de participación del 2019), lo que implica 12,6 puntos porcentuales de variación interanual³⁰. Una caída del PIB del 7,7% en América Latina y el Caribe, la contundente salida de personas de la fuerza laboral y el aumento del desempleo tendrían un efecto negativo sobre los ingresos de los hogares (CEPAL, 2021a). Si se considera la sobrerrepresentación de las mujeres en los hogares pobres, se estima que al 2020, alrededor de 118 millones de mujeres latinoamericanas se encontraban en situación de pobreza. Además, como consecuencia de las medidas adoptadas para frenar los contagios se prevé un alto impacto en la actividad económica y el empleo en sectores altamente feminizados, como el comercio, las industrias manufactureras, el turismo y el servicio doméstico (CEPAL, 2021a). Estos sectores no solo emplean a la mayoría de las mujeres ocupadas en la región, sino que además se caracterizan por altas tasas de informalidad, bajas remuneraciones y bajos niveles de calificación.

En esta sección se analizan las medidas orientadas a la generación de ingresos de las mujeres o intentan reducir brechas de género en el acceso a los recursos productivos, al financiamiento y a los servicios financieros. Se reflexiona sobre el enfoque de algunas de las medidas impulsadas y se identifican iniciativas que contemplan criterios y acciones afirmativas para acceso a mujeres en sectores clave para la reactivación.

Protección del empleo

Con el propósito de amortiguar y compensar los efectos de la crisis en el empleo y los ingresos, muchos países han implementado medidas excepcionales tales como subsidios, reducciones de jornada, posibilidad de suspensión de contrato laboral con derechos a prestaciones, licencias dirigidas a poblaciones específicas, entre otros. Algunas de estas medidas han incorporado un enfoque de género en su diseño mientras que otras incorporaron a las mujeres en tanto mujeres embarazadas, madres o perceptoras principales de los ingresos del hogar.

Al inicio de la pandemia, en algunos países se ha suspendido el deber de asistencia al lugar de trabajo con goce de sus remuneraciones a trabajadoras y trabajadores que pertenezcan a algún grupo de riesgo definidos por la autoridad sanitaria nacional, entre los que se ha priorizado a mujeres embarazadas o en periodo de lactancia. En la Argentina se suspende, mientras estuviera vigente el aislamiento preventivo y obligatorio, la asistencia al lugar de trabajo -con goce íntegro de las remuneraciones- para trabajadores y trabajadoras mayores de 60 años, mujeres embarazadas y personas en grupos de riesgos³¹. En El Salvador se estableció que los empleadores de industrias y servicios esenciales deben enviar a sus casas a trabajadores con mayor riesgo de contagio incluyendo a mujeres embarazadas, mientras que, en México, la Secretaría de Salud recomendó evitar la asistencia a centros de trabajo a poblaciones que incluyen a mujeres embarazadas y mujeres en periodo de lactancia con permiso con goce de sueldo³².

³⁰ La CEPAL estima que la tasa de participación femenina en 2020 será de 46%, una disminución de 6 puntos porcentuales respecto de 2019. Con esta reducción de la participación de las mujeres en el mercado laboral, la tasa de desocupación femenina estimada disminuye al 12,0% en 2020.

³¹ Véanse Resolución 207/2020 y Resolución 296/2020 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina.

³² Véase https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590339&fecha=24/03/2020

En Costa Rica la ley que autoriza la reducción de jornadas de trabajo (y salarios en la misma proporción) con el fin de preservar los empleos en empresas afectadas por la crisis incluye fueros de protección y medidas de paridad de género. La ley establece como medida de protección específica para las mujeres trabajadoras que la reducción temporal de jornadas y salarios no aplica a mujeres trabajadoras embarazadas o en periodo de lactancia. Además, se decreta que la reducción de jornada de trabajo se deberá hacer proporcionalmente entre hombres y mujeres en planilla respecto a los mismos puestos o equivalentes (artículo 6, Ley núm. 9832)³³. Por otro lado, en Costa Rica la reforma del Programa Nacional de Empleo (PRONAE) estableció un Subsidio Temporal, dirigido a personas que estén desempleadas o hayan visto reducidos su jornada laboral o ingresos como producto de la emergencia nacional. Esta medida prioriza a jefes de familia, o con responsabilidad familiar, o personas que sean su único sustento con un potencial implícito de beneficiar a mujeres de hogares monoparentales.

En algunos países se han establecido complementos a los salarios con el propósito de mantener los empleos o incentivar la contratación. En Colombia el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), que establece un aporte monetario mensual para apoyar y proteger el empleo formal durante la pandemia del COVID-19, mostró su capacidad de adaptación en el tiempo integrando la perspectiva de género. El PAEF fue implementado en mayo de 2020 con un aporte fijo correspondiente al 40% de un salario mínimo legal mensual vigente para personas y empresas que tuvieron una disminución del 20% de sus ingresos, otorgable hasta por tres veces. En octubre esta medida fue extendida hasta marzo de 2021 y modificada para establecer que los empleadores que tengan en sus nóminas una o más mujeres recibieran un aporte estatal de 10% adicional por trabajadora. Con esta acción afirmativa, las mujeres reciben un 50% de un salario mínimo legal mensual vigente, mientras los hombres continúan recibiendo un 40%. A noviembre del 2020 del total de personas beneficiarias del PAEF, el 41,9% corresponde a mujeres³⁴.

Con una visión hacia una recuperación con igualdad, en Chile se ha establecido el Subsidio al Empleo para incentivar el regreso de trabajadoras y trabajadores con contrato suspendido durante la crisis y la contratación de nuevas personas en las empresas, financiando parte de sus remuneraciones hasta por 6 meses. En particular la “línea Regresa” ofrece un subsidio mayor (60% comparado con 50% estándar) para jóvenes entre 18 y 23 años, mujeres y personas con discapacidad con el fin de apoyar a los grupos más afectados por el desempleo. Si bien se establece de forma explícita este incentivo, entre octubre de 2020 y enero de 2021, solo un 39% de las personas beneficiadas han sido mujeres.³⁵

En la Argentina, como parte del Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) se ha establecido el pago de un salario complementario para trabajadores y trabajadoras en relación de dependencia del sector privado equivalente al 50% del salario neto del trabajador (que no puede ser menor a un salario mínimo, vital y móvil ni mayor a dos salarios mínimos). A pesar de que este pago no está dirigido a mujeres y que a junio del 2020 solo un 35,8% de los salarios complementarios fueron otorgados a mujeres, es de esperar que puedan acceder a esta presentación un importante número de mujeres debido a ellas tienen menores salarios promedio que los hombres.

Algunos de los países de la región han establecido bonos o ingresos de emergencia por única vez o por un periodo acotado para atender a la población afectada como consecuencia de la pandemia. El Bono

³³http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=90789&nValor3=119736&strTipM=TC

³⁴ https://www.paef.ugpp.gov.co/anexos/Boletin_consolidado_mayo-noviembre-2020.pdf

³⁵ Véase [en línea] <https://www.gob.cl/noticias/gobierno-llama-empresas-contratar-mas-mujeres-bajo-la-modalidad-del-subsidio-al-empleo/>

Proteger de Costa Rica, aunque no es una medida explícitamente dirigida a mujeres, ha visto crecer el número beneficiarias durante su implementación. El Bono Proteger es una transferencia individual mensual durante tres meses (prorrogable por un periodo igual) dirigida a trabajadores y trabajadoras informales y trabajadores independientes, así como a personas despedidas, cuyo contrato laboral haya sido suspendido o cuya jornada laboral se haya visto reducida. Según el Segundo Informe de Ejecución del Bono Proteger³⁶ al 8 de junio de 2020 cerca de 265.256 mujeres habían sido beneficiadas, lo que representa un 49,8% del total de bonos otorgados. El informe denota que a pesar de que más mujeres habían solicitado el bono, habían sido validadas e incluso priorizadas, más hombres lo habían recibido. Esta diferencia se explica en parte por la tasa de bancarización de los hombres en comparación con las mujeres (los hombres están un 15% más bancarizados que las mujeres en Costa Rica). A medida que avanza la implementación del bono se ha avanzado también en la digitalización y la automatización del proceso lo que ha permitido una mayor bancarización e inclusión de personas previamente excluidas, como las mujeres. Al 8 de diciembre de 2020 las mujeres seguían siendo las mayores solicitantes del Bono (el 52,4% de las solicitudes han sido realizadas por mujeres) y también las que mayormente se benefician llegando a representar el 53,9% del total de bonos otorgados³⁷.

Algunos Gobiernos de América Latina han impulsado medidas relacionadas al empleo en sectores con alta presencia de mujeres como, por ejemplo, iniciativas dirigidas al sector de actividades de alojamiento y servicios de comida (61,5% de mujeres) o el sector salud (73,2% de mujeres). En varios países del Caribe las medidas vinculadas a la protección del empleo y los ingresos se han enfocado en el sector del turismo el cual ha visto fuertemente golpeado como resultado de las restricciones a los viajes internacionales. En el Caribe, el sector del turismo representa un 11,9% del empleo femenino y un 5,7% del empleo masculino (CEPAL 2021b), y en algunos países la cifra supera o iguala esa media en el caso del empleo femenino, como ocurre en Santa Lucía (20,8%), Barbados (16,2%) y Jamaica (11,9%). Granada estableció un apoyo para la nómina de trabajadores de empresas, apoyo temporal a los ingresos para trabajadores autónomos y prestaciones para trabajadores que perdieron sus medios de subsistencia, que beneficia particularmente trabajadores con empleos precarios en centros de llamadas o en el sector de turismo. En Bahamas se otorgó apoyo financiero a personas trabajadoras independientes del sector turismo y otros sectores cuyas fuentes de ingresos han sido interrumpidas por la COVID-19. En Jamaica el CARE Programme contiene varios componentes con potencial de beneficiar a mujeres, como transferencias temporales para pequeñas empresas (COVID-19 Small Business Grants), trabajadores por cuenta propia (COVID-19 General Grants) y también empresas en el sector de turismo (COVID-19 Tourism Grants).

Apoyo a las mujeres de las micro, pequeñas, medianas y empresas

Los Gobiernos de la región han implementado diferentes tipos de apoyos para las MIPYME y también han impulsado iniciativas dirigidas exclusivamente a emprendimientos de mujeres. Se identifican nuevas iniciativas, así como el fortalecimiento de programas existentes en áreas tales como la capacitación, comercialización o financiamiento.

Algunos países han priorizado a mujeres en el acceso a financiamiento o programas para el desarrollo de unidades productivas. En Guatemala se han aprobado nuevos recursos para apoyar las necesidades de financiamiento de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) de expansión y crecimiento en junio de

³⁶ Véase [en línea] http://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan_proteger/archivos/segundo_informe_proteger.pdf

³⁷ Véase Octavo Informe Mensual de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger [en línea] http://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan_proteger/archivos/octavo_informe_proteger.pdf

2020, priorizando a las mujeres emprendedoras y seis áreas rurales del país. En Chile, con una visión hacia la recuperación, el Programa de Apoyo a la Reactivación PAR-Impulsa ha lanzado convocatorias a subsidios para micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) lideradas por mujeres para reactivar, reconvertir o digitalizar sus negocios. Esta iniciativa contó con el apoyo de recursos aportados por los Gobiernos Regionales y estuvo disponible en ocho regiones del país.

En México se ha otorgado un millón de microcréditos nuevos a personas inscritas en el programa Tandas para Bienestar. Este programa ofrece créditos productivos con tasas de interés del 0% a personas de entre 30 y 67 años que cuenten con un micronegocio con más de 6 meses y que sean residentes de alguna localidad perteneciente a las zonas de media, alta o muy alta marginación o con altos índices de violencia cubiertas por el programa. Según datos del Instituto Nacional de las Mujeres, 71% de las personas beneficiarias de este programa son mujeres. Además, el programa da acceso prioritario a mujeres que viven o han vivido violencia de género y que se encuentran en situación de vulnerabilidad, reconociendo así el vínculo entre la autonomía física y autonomía económica y la indivisibilidad de los derechos de las mujeres. En la Argentina también se ha incorporado a las personas en situación de violencia por motivos de género en el programa Potenciar Trabajo lanzado en junio 2020, que busca contribuir a generar nuevas oportunidades productivas a través del desarrollo de proyectos productivos, comunitarios, sociolaborales y la finalización de trayectorias educativas. Además, el programa asegura el acompañamiento desde el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad para facilitar la seguridad y el acceso a oportunidades a mujeres y personas LGBTI+ que ingresan al programa. Desde el mes de mayo hasta el 30 de diciembre de 2020 se han registrado 4996 altas de personas en situación de violencias incorporadas al Programa Potenciar Trabajo³⁸.

Otros países han impulsado programas de capacitación y ampliado o creado nuevas líneas de financiamiento dirigidas explícitamente a empresas u organizaciones lideradas por mujeres. En Costa Rica, para apoyar proyectos o actividades productivas dirigidas por mujeres o grupos de mujeres y, de organizaciones que defienden y promueven los derechos de las mujeres, se reformó la ley que crea el Fondo de Fomento de Actividades Productivas y de Organización de las Mujeres (FOMUJERES) para flexibilizar el acceso al fondo en la convocatoria del año 2020 y durante las tres convocatorias siguientes. Con estas modificaciones se permite que puedan participar organizaciones de hecho y no sólo de derecho, organizaciones que enfrentan dificultades para cumplir con todos los requisitos, proyectos individuales de mujeres y se eliminó la restricción a la participación de mujeres u organizaciones de mujeres que se beneficiaron del fondo en los últimos 5 años.

En Costa Rica en el marco del Programa Nacional de Mujeres Empresarias “Mujer y Negocios 2020” se han impulsado capacitaciones, asistencias técnicas y acompañamiento a empresas lideradas por mujeres con el propósito de mejorar sus habilidades en la gestión de sus emprendimientos en el contexto de la pandemia por COVID-19. En Honduras se ha lanzado de manera virtual el programa "Alianzas Estratégicas a favor del Emprendimiento Femenino", vinculando esfuerzos de diversos sectores para apoyar microempresas lideradas por mujeres. El programa provee apoyo a través de capacitaciones, mejoras al acceso a mercados y financiamiento a bajo interés para impulsar la reactivación de las micro y pequeñas empresas como también fortalecimiento de proyectos existentes, como Ciudad Mujer que capacita mujeres en emprendimiento a través de su módulo de autonomía económica. Con una visión hacia recuperación con igualdad esta iniciativa tendrá una duración de 18 meses.

³⁸ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/210128-mgd-informegestion2020-maquetaweb_simples.pdf

En Colombia se han priorizado los emprendimientos de las mujeres como clave para la reactivación con igualdad. Se ha creado el primer patrimonio autónomo para “el emprendimiento, la formalización y el fortalecimiento empresarial de las mujeres, con el fin de mitigar los efectos de la Emergencia Social, Económica y Ecológica” (Fondo Mujer Emprende). El Fondo Mujer Emprende fue incluido en la nueva ley de Emprendimiento, aprobada en diciembre 2020. Con esta ley se ratifica y fortalece esta iniciativa y se establecen criterios diferenciales para dinamizar la participación de las empresas de mujeres en el sistema de compras públicas, reconociendo así el rol estratégico que juegan las mujeres para acelerar la recuperación económica del país³⁹. El Fondo es un ejemplo de coordinación desde diferentes sectores, su Consejo Directivo cuenta con la Consejería para la Equidad de la Mujer como la Secretaria Técnica e incluye representantes de los Ministerios de Hacienda, de Comercio, Industria y Turismo, de Agricultura y Desarrollo Local, además de ser administrado por Fiduciaria Pública, mientras su financiación cuenta tanto con recursos del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales como de la cooperación internacional, la banca multilateral y el sector privado.

Medios digitales para impulsar emprendimientos de mujeres

La pandemia del COVID-19 y las medidas adoptadas para mitigar su propagación han acelerado la transformación digital de las sociedades de la región e impulsado la economía digital. Si bien esta aceleración trae oportunidades también implica desafíos para la autonomía económica de las mujeres sobre todo para las mujeres sin ingresos propios o con bajos ingresos. La intersección entre la pobreza, la brecha digital y la desigualdad de género repercuten en quiénes acceden y quiénes están excluidas de la economía digital (CEPAL, 2021b). Las medidas de restricción a la circulación y caída de la demanda han obligado a muchas empresas a buscar vías alternativas para la comercialización de sus productos y servicios.

En varios países la capacitación virtual ha facilitado a las mujeres el desarrollo de nuevas habilidades que les permitirían lanzar y promover sus emprendimientos en línea frente a la reducción de posibilidades de comercialización a través de las vías tradicionales. En Colombia se han impulsado capacitaciones virtuales a mujeres emprendedoras en distintas regiones del país sobre herramientas de marketing digital, inclusión financiera y sobre la oferta institucional de apoyo técnico y financiero para el fortalecimiento de los emprendimientos de las mujeres.

En Chile varias instituciones públicas diseñaron plataformas virtuales en las que se ofrecen capacitaciones en administración, finanzas, marketing, innovación, liderazgo y desarrollo personal para mujeres emprendedoras. Asimismo, se han llevado a cabo capacitaciones para promover el emprendimiento exportador de mujeres con información sobre logística e inteligencia comercial y perspectivas de negocios en la coyuntura actual. En el Perú también se han ofrecido capacitaciones a mujeres a través de las Redes Regionales de Mujeres Emprendedoras y Empresarias, con el objetivo de promover la participación de mujeres líderes de MIPYMES y asociaciones empresariales en la reactivación económica nacional en actual contexto de pandemia de la COVID-19.

Por otra parte, algunos países han impulsado medidas en apoyo a la comercialización de productos de emprendimientos de mujeres. Por ejemplo, en Chile se puso en funcionamiento la plataforma virtual Mercado Mujer Online para fomentar las ventas de emprendimientos de mujeres. De manera similar, en

³⁹<http://www.equidadmujer.gov.co/prensa/2019/Paginas/Con-Ley-de-Emprendimiento-Gobierno-nacional-adopta-medidas-contundentes-para-potenciar-el-emprendimiento-de-las-mujeres.aspx>

el Paraguay se fomenta la comercialización de los productos de las microempresas de mujeres a través de la modalidad de entrega a domicilio en el contexto de la emergencia y difundiendo este servicio a través de redes sociales y medios de comunicación tradicionales.

Medidas afirmativas para la participación de mujeres en los sectores estratégicos de recuperación económica

Algunos países han impulsado medidas de reactivación económica priorizando sectores que tradicionalmente se han considerado como estratégicos para afrontar las crisis. Cabe destacar que si bien hay países que avanzan hacia medidas de recuperación, otros enfrentan nuevos incrementos de casos de contagios e implementan medidas de respuesta y contención de la pandemia.

Entre los países que están avanzando hacia medidas de reactivación se destaca el caso de Costa Rica. En este país se difundió la campaña #JuntasConstruimosElFuturo, con la cual se busca derribar estereotipos sexistas e incentivar la empleabilidad de las mujeres en puestos laborales considerados tradicionalmente masculinos, como por ejemplo el sector de la construcción. Por su parte, el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género de Chile impulsó la creación de la “Mesa de Trabajo Mujer y Construcción”, una alianza público-privada en colaboración con los ministerios de Economía, Trabajo, Obras Públicas y Vivienda, con el propósito de reinsertar a las mujeres al mercado laboral por medio de su incorporación en la reactivación del sector construcción. Desde esta mesa se han generado acciones enfocadas en mejorar las condiciones de contratación de mujeres y los procesos de licitaciones con perspectiva de género, además de impulsar buenas prácticas inclusivas, aumentar la oferta de capacitaciones y visibilizar la oferta del rubro. En el mismo sentido, Argentina lanzó un plan de obra pública con perspectiva de género que contiene la construcción de centros territoriales de políticas de género y diversidad, y la priorización a proyectos de obras de menor porte lideradas por grupos de mujeres en el marco de plan Argentina Hace entre otros esfuerzos para aumentar las oportunidades de empleo de las mujeres en la obra pública.

5. INSTITUCIONALIDAD DE GÉNERO EN LA RESPUESTA DE LA PANDEMIA

El contexto de la pandemia por COVID-19 supuso nuevos retos para la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas y en particular, en la coordinación de las respuestas del Estado. En este documento se identifican ejemplos de colaboración entre diferentes sectores e instituciones del Estado.

En Colombia destacan las iniciativas impulsadas desde la Presidencia y Vicepresidencia de la República para promover una recuperación con igualdad de género. El enfoque de género ha sido incluido en los cuatro ejes de la estrategia “Compromiso por Colombia” que el Gobierno está implementando para la reactivación económica del país. En este marco, la Directiva Presidencial⁴⁰, emitida en octubre de 2020, instruye a los distintos ministerios a establecer programas que garanticen la inclusión y la generación de empleo para las mujeres en Colombia, en especial, las mujeres rurales y mujeres madres que encabezan un hogar. La Directiva reconoce que las mujeres han sido especialmente afectadas por la pandemia de COVID-19 en términos de pérdida de empleos y acceso a oportunidades económicas, reconociendo también la sobrecarga del trabajo no remunerado y de cuidados. Se estipulan acciones específicas en las cuatro áreas priorizadas: compromiso con la generación de empleo, compromiso con crecimiento limpio y sostenible, compromiso con los más pobres y vulnerables de la sociedad y compromiso con el campo y la Paz con Legalidad y se incluyen instrucciones explícitas para ministerios pertinentes⁴¹.

En Costa Rica se destaca el compromiso del Despacho de la Primera Vicepresidenta de la República por impulsar una serie de medidas para asegurar la incorporación de la perspectiva de género en los procesos para hacer frente a las múltiples crisis desencadenadas por la pandemia. En primer lugar, se aseguró la incorporación del Instituto Nacional de las Mujeres en la institucionalidad social para responder a la pandemia del COVID 19 desde su inicio en marzo, como parte integrante de la Mesa de Protección Social del Centro de Operaciones de Emergencia (COE). A esto se suma la iniciativa de la Vicepresidenta de formar el Consejo de Mujeres en abril 2020 para formular propuestas con perspectiva de género para la intervención social y económica de Costa Rica. El Consejo de Mujeres ha presentado diferentes iniciativas como el aplazamiento de aplicación de IVA para canasta básica y medicinas y exención para productos de higiene y salud femenina, el impulso al acceso a crédito en condiciones preferenciales a emprendimientos liderados por mujeres y promover, por medio de capacitación técnica, digital y acceso a la conectividad para la reconversión laboral en áreas de mayor empleabilidad y acceso a puestos de mayor nivel.

Inclusión de los MAM en institucionalidad para la respuesta a la pandemia

Los países de la región han desarrollado diversos arreglos institucionales para afrontar la emergencia sanitaria, algunos de los cuales se han apoyado en institucionalidad existente de emergencias mientras otros han establecido estructuras nuevas con foco en la crisis actual. Se describen, a continuación, algunos casos en que los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres han sido incorporados en la institucionalidad encargada de hacer frente a la pandemia.

⁴⁰ La Directiva Presidencial núm. 11. "Compromiso por Colombia" del 13 de octubre de 2020.

⁴¹ Las instrucciones se emiten al: Ministerio del Trabajo; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Ministerio de Cultura; Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente; todas las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional que conforman el Presupuesto General de la Nación; Ministerio de Minas y Energía; Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; Departamento Nacional de Planeación -DNP; Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

En Chile, tras el reconocimiento que la pandemia impacta diferentemente a hombres y mujeres, el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género fue integrado formalmente en la Mesa Social COVID-19 que define e impulsa acciones contra la pandemia. en julio de 2020. La Mesa Social está constituida por autoridades de gobierno, municipios, especialistas de la salud y la academia. La participación del Ministerio de la Mujer contribuye a la incorporación del enfoque de género en las acciones para enfrentar la crisis sanitaria.

En Costa Rica el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) es una de las diez instituciones que forman la Mesa de Protección Social del Centro de Operaciones de Emergencia de la de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (COE), conformada en marzo de 2020. Desde entonces la Mesa ha elaborado protocolos, lineamientos y otras acciones para la prevención y atención del COVID-19 y la participación del INAMU ha sido clave para para visibilizar las necesidades específicas de las mujeres en el marco de la pandemia. El INAMU también es parte de la Mesa de Apoyo PYME ante el COVID-19. En Cuba la Federación de Mujeres Cubanas ha sido parte del grupo de trabajo nacional que impulsa políticas públicas en el contexto de COVID-19 y ha participado en la elaboración del plan de medidas para la Prevención, Control y Atención a las personas infectadas por la COVID – 19, con el fin de asegurar la inclusión en el plan de acciones que tomen en cuenta el impacto sobre las mujeres y sus familias.

Iniciativas impulsadas por los MAM para una respuesta con perspectiva de género

Durante la emergencia la colaboración intersectorial surgió como una estrategia crítica para la integración de la perspectiva de género en las acciones para responder a las crisis sanitaria, económica y social. En el ámbito de la prevención y atención de la violencia de género contra las mujeres, en algunos países, la respuesta institucional se ha visto fortalecida con el objetivo de asegurar la continuidad de los servicios y responder a la demanda a través la coordinación de varios sectores institucionales, especialmente el judicial, social y de género. En la Argentina, Chile y el Uruguay los mecanismos para el adelanto de las mujeres formaron solicitudes oficiales al poder judicial, tanto al nivel nacional como subnacional, para asegurar la extensión de medidas cautelares y de protección de mujeres en situación de violencia en los casos donde los plazos de estas se cumplieran en el periodo de la emergencia causada por COVID-19. En algunos países, los MAM tuvieron un importante rol en la coordinación y el fortalecimiento de la respuesta territorial de las oficinas, unidades y móviles municipales de atención a mujeres en situación de violencia de género, como en los casos de Costa Rica, El Salvador y Honduras.

Los mecanismos para el adelanto de las mujeres también tuvieron un rol clave en transversalizar la perspectiva de género tanto en acciones focalizadas como universales en la matriz de protección social nacional. En este sentido, en Costa Rica, Colombia y el Paraguay, los MAM han realizado acciones de coordinación con las instituciones rectoras en materia de protección social; por ejemplo, a través de la definición conjunta de los criterios de acceso a los subsidios gubernamentales. Asimismo, en Costa Rica el INAMU ha impulsado la transversalización del enfoque de género en la guía de diagnóstico utilizada para el programa Fideicomiso del Instituto Mixto de Asistencia Social, para asegurar la inclusión de mujeres en condición de pobreza y pobreza extrema. Esta iniciativa provee financiamiento de garantías adicionales y subsidiarias, mediante créditos con tasa de interés favorables a beneficiarios existentes de asistencia social. Por su parte, el Ministerio de la Mujer del Paraguay remitió recomendaciones a los principales coordinadores de los programas sociales de emergencia para incorporar principios de igualdad y no discriminación en la selección de beneficiarios y beneficiarias, priorizando a las mujeres jefas de hogar. Además, remitió un directorio de mujeres en situación de vulnerabilidad para incluir como potenciales beneficiarios del Programa de Seguridad Alimentaria “Ñangareko”, con particular atención a las mujeres

en situación de violencia. A su vez, diferentes Ministerios y mecanismos para el adelanto de las mujeres han elaborado y difundido recomendaciones a otras instituciones del Estado sobre cómo incluir el enfoque de género en la respuesta a la pandemia. Por ejemplo, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables del Perú ha circulado orientaciones dirigidas a los gobiernos regionales y locales para realizar acciones con enfoque de género que respondan a las necesidades de todas las personas en su diversidad frente a la situación de emergencia. En la Argentina, en abril de 2020, el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad difundió una serie de recomendaciones para los gobiernos provinciales y municipales a fin de resguardar los derechos de las mujeres, personas LGBTI+ e identidades no binarias.

El Consejo Nacional para la Igualdad de Género del Ecuador ha hecho dos esfuerzos pioneros para ofrecer recomendaciones para integrar el enfoque de género en la implementación de medidas vinculadas a la crisis sanitaria. En el primero de ellos, de mayo de 2020, ofrece un breve diagnóstico sobre la situación de las mujeres y personas LGBTI ante la crisis sanitaria y presenta recomendaciones dirigidas a instituciones a nivel nacional y local para la implementación de políticas desde el enfoque de igualdad y no discriminación en razón de género. Estas recomendaciones se estructuran en ocho ejes: mitigación de la pobreza, producción; sostenibilidad del empleo; economía del cuidado y trabajo no remunerado; educación y acceso a TIC; violencia basada en género; salud, derechos sexuales y reproductivos; participación y comunicación. El segundo documento, presentado en septiembre de 2020, ofrece una visión hacia una recuperación con igualdad y brinda una serie de recomendaciones para impulsar acciones estratégicas con enfoque de género una vez terminado el estado de excepción por COVID-19, con el fin de ser ejecutadas por instituciones del sector público durante 2020-2021, siguiendo los mismos ocho ejes del primer documento.

En la región se destacan, además, esfuerzos orientados a fomentar la participación de redes y de organizaciones de mujeres en la respuesta a la crisis sanitaria. En Chile, en julio de 2020, se estableció el Consejo Mujer COVID-19, convocado por la Ministra de la Mujer y la Equidad de Género e integrado por mujeres de la academia, la sociedad civil, el sector privado, organizaciones gremiales, parlamentarias y organismos pertinentes del Gobierno con el objetivo de incorporar el enfoque de género en la respuesta del gobierno de Chile respecto a la crisis en tres áreas claves: violencia contra las mujeres y salud, reactivación económica y cuidados. En Argentina, por su parte, fue creada la Mesa Federal de Políticas Económicas con Perspectiva de Género, con la misión de generar una red provincial de mujeres en la gestión de los ministerios de Economía y otras carteras económicas provinciales, con el objetivo de construir herramientas de análisis y diseño de políticas orientadas a avanzar en igualdad de género. Desde esta instancia, se han diseñado acciones específicas orientadas a la igualdad de género en el marco de la emergencia sanitaria. Además, desde el inicio de la pandemia, el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad coordina una serie de acciones en conjunto con las áreas de género y diversidad de los gobiernos provinciales a través del Consejo Federal del Ministerio, con la finalidad de articular recursos y herramientas en el marco de la emergencia sanitaria.

La centralidad de las estadísticas de género para una mejor respuesta y recuperación de la crisis

Sistemas de información: transformar datos en información, información en conocimiento y conocimiento en decisión política.

Estrategia de Montevideo (CEPAL, 2016)

Pese a que la pandemia del COVID-19 puso en riesgo la continuidad de varios operativos estadísticos y llevó a postergar levantamientos de información relevantes para la toma de decisiones en materia de género, los países de la región han llevado a cabo varias iniciativas para garantizar la producción continua de información necesaria para dar respuestas efectivas e implementar políticas de género transformadoras en tiempos de COVID-19. En este sentido, varias oficinas de estadística y otros miembros del sistema estadístico nacional se vieron en la necesidad de optimizar y adaptar instrumentos de recolección de información en temas estratégicos sin sacrificar las desagregaciones necesarias para el análisis de género; y responder a las nuevas necesidades de información mediante adaptación de operativos existentes, generación de nuevas operaciones estadísticas o el mejoramiento de fuentes alternativas y registros administrativos.

Entre los temas estratégicos, se puede destacar el esfuerzo que hicieron los países por continuar los operativos que facultan obtener información sobre el mercado laboral y mantuvieron diseños que permiten la desagregación por sexo de los datos de participación laboral, niveles de ocupación, tasas de desocupación y concentración de mujeres en sectores económicos más afectados por la crisis.

América Latina y el Caribe (14 países) Fuentes de información para el análisis de género del mercado laboral 2020.

Argentina	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de la Argentina, "Mercado de trabajo: tasas e indicadores socioeconómicos (EPH) "
Bolivia	Instituto Nacional de Estadística (INE) del Estado Plurinacional de Bolivia, Encuesta Continua de Empleo.
Brasil	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), "Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua".
Chile	Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Chile, Encuesta Nacional de Empleo
Colombia	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia, "Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH): Mercado Laboral"
Costa Rica	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de Costa Rica, Encuesta Continua de Empleo.
Ecuador	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) del Ecuador, "Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)"
Jamaica	Instituto de Estadística de Jamaica, Labour Force Survey
México	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México, "Nueva Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOEN)
Nicaragua	Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE) de Nicaragua, Encuesta Continua de Hogares.
Paraguay	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) del Paraguay, "Encuesta Permanente de Hogares Continua EPHC"
Perú	Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú, Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO),
Rep. Dominicana	Banco Central de la República Dominicana, "Mercado de trabajo: Encuesta continua (ENCFT)"
Uruguay	Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, Encuesta Continua de Hogares (ECH)

Además de la recolección de información, cobra importancia su difusión oportuna y la producción de materiales analíticos basados en los datos. Así, por ejemplo, el Observatorio Colombiano de las Mujeres produjo la Serie Mujeres en tiempos de COVID-19 que, a mediante la publicación de 13 boletines analiza impactos y problemas específicos que enfrentan las mujeres durante la pandemia, y produce recomendaciones en materia de políticas públicas basándose en información estadística oficial y aportes de organismos internacionales como la CEPAL, ONU Mujeres y el Banco Mundial.

También se generaron operaciones estadísticas nuevas para conocer los impactos diferenciales que ha tenido la pandemia en la población. Destaca en la Argentina el esfuerzo coordinado entre el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET) junto al Red Institucional Orientada a la Solución de Problemas en Derechos Humanos del CONICET para elevar nueva información sobre cómo el contexto del COVID-19 y aislamiento social ha reorganizado la vida de las mujeres a través de dos encuestas online. Estas encuestas que se implementaron entre mayo y junio del 2020 permitieron la elaboración de un informe que presenta los resultados de las encuestas visibilizando los impactos específicos sobre las mujeres en situación de vulnerabilidad en términos de desigualdad socioeconómica, sanitaria, ambiental, de género y étnico-racial, además de brindar elementos para la planificación de políticas públicas con perspectiva de género para el período post cuarentena en Argentina.

Por otro lado, destaca el esfuerzo de los países de la región por relevar información sobre la sobrecarga del trabajo de cuidados en los hogares producto de las medidas de confinamiento y las variaciones en el empleo y de la persistencia de la injusta distribución del tiempo asignado a tareas de trabajo doméstico y de cuidados al interior de los hogares.

En algunos casos los datos han sido recogidos como iniciativa de las Oficinas Nacionales de Estadísticas como es el caso de Colombia, en donde el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas con el apoyo técnico de UNICEF ha publicado dos rondas de la Encuesta Pulso Social, que busca producir información sobre el impacto de la situación generada por el COVID-19 en la sociedad. A su vez, el DANE también recoge información sobre el incremento de mujeres dedicadas a los oficios del hogar en pandemia en a través de Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) y pese a las dificultades operativas no suspendió el levantamiento de su Encuesta Nacional de Uso de tiempo que inició en septiembre 2020.

En México el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) levantó la encuesta ECOVID-ML en abril de 2020 para obtener información complementaria a la Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE) que se realizó durante los momentos más críticos de la pandemia. Así también, la ETOE 2020 recoge información sobre uso del tiempo diferenciada por sexo para los meses de abril, mayo y junio. En Chile se levantó la Encuesta Social COVID-19 como iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en conjunto con el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y en alianza con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF), que proporciona información sobre la distribución de los cuidados desde iniciada la crisis sanitaria. Así también, el Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales UC levantó un Estudio Longitudinal de Empleo en contexto COVID-19 que incluye información sobre la participación y las horas semanales dedicadas a realizar tareas domésticas y de cuidados.

En otros países, a iniciativa de agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas se ha generado información relevante para el tema de los cuidados. En la Argentina UNICEF llevó a cabo una encuesta rápida para conocer los cambios ocasionados por el COVID-19 relacionados con las actividades dentro del hogar, el acceso a transferencias sociales, la afectación de los ingresos del hogar, la violencia dentro de los hogares, entre otras. En el Uruguay ONU Mujeres junto a UNICEF publicaron los resultados de la Encuesta sobre Niñez, Género y Uso del Tiempo, con el objetivo de reflejar la situación en los hogares en el marco de las medidas de distanciamiento físico impulsadas por el gobierno con enfoque principalmente en las relaciones de género y la situación de la niñez y la adolescencia. Por su parte, ONU Mujeres ha liderado esfuerzos para la realización de las encuestas de evaluación rápida sobre el impacto del COVID-19 en Chile, México y Colombia.

La pandemia ha revelado, tal como lo establece la Estrategia de Montevideo, que los datos de alta calidad, oportunos, confiables y desagregados son fundamentales para la formulación de políticas basadas en evidencia. Para que los países respondan y se recuperen de los impactos de la pandemia y a su vez avancen en la implementación de los compromisos globales, regionales y nacionales con la igualdad de género y los derechos de las mujeres, los sistemas estadísticos de la región han debido innovar e implementar iniciativas que permitan seguir produciendo información relevante sin sacrificar la incorporación del enfoque de género.

6. HACIA UNA RECUPERACIÓN TRANSFORMADORA CON IGUALDAD DE GÉNERO

La región de América Latina y el Caribe ha sido pionera en la construcción de una Agenda de Género desde 1975 cuando se llevó a cabo la primera Conferencia Mundial de la Mujer en México, y a lo largo de más de 40 años en la Agenda Regional de Género. Sin embargo, el progreso es lento, la igualdad en la ley y el talento y el potencial que tenemos las mujeres aún no se traslada a igualdad real, en los hechos. El tiempo de la igualdad sustantiva sigue siendo vigente y es más urgente que nunca. El año 2020 ha estado marcado por la crisis sanitaria y socioeconómica que ha producido el COVID-19. América Latina y el Caribe es la región más golpeada por la pandemia del mundo. Además, la región enfrenta su peor crisis económica en años, con enormes efectos y consecuencias sanitarias, económicas, ambientales, sociales y políticas. La crisis provocada por la enfermedad del COVID-19 ha evidenciado y magnificado los problemas estructurales del modelo de desarrollo en la región caracterizado por desigualdades entrecruzadas, bajo crecimiento, baja productividad, insuficiente diversificación de exportaciones, poco espacio fiscal y deterioro ambiental creciente.

Las mujeres están siendo gravemente afectadas por el aumento de la pobreza, el desempleo y el cierre de empresas, principalmente pequeñas y medianas empresas. Se requiere fortalecer y extender en el tiempo medidas que amortigüen y compensen la pérdida de empleo y caída de ingresos de las mujeres afectadas por la crisis, especialmente aquellas en situación de pobreza. Además, para que las empresas lideradas por mujeres o aquellas que concentran una proporción elevada de mujeres empleadas sobrevivan a los efectos de la crisis, es importante diseñar políticas de cierre de brechas digitales y medidas para sostener la liquidez y así proteger el empleo.

Por otra parte, es fundamental fortalecer la participación de las mujeres, en toda su diversidad, en roles de liderazgo y en los espacios de toma de decisiones para una recuperación socioeconómica transformadora. En este contexto, los Estados deben promover espacios de participación plurales y diversos que además sumen las voces de mujeres organizadas, académicas y feministas. Para que estos espacios sean una realidad y las mujeres puedan participar de forma democrática es imprescindible implementar medidas para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en el ámbito público, y adoptar acciones afirmativas que impulsen su presencia en los ámbitos de decisión.

Existen algunos elementos imprescindibles en el proceso de diseño de las políticas tanto durante la crisis como en su implementación, monitoreo y rediseño para la recuperación que garanticen el enfoque de género en las acciones.

En primer lugar, el marco de referencia debe continuar siendo lo avanzado y acordado hasta ahora en términos de acuerdos mundiales y regionales como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda Regional de Género la cual marca una ruta y brinda herramientas para el diseño de políticas y acciones nacionales tanto de mitigación de la crisis como de reactivación. Aquí claramente el Compromiso de Santiago, último acuerdo alcanzado en la región destaca por lo certero y vigente frente al impacto que viven las mujeres latinoamericanas y caribeñas.

A esto se suma lo relevante de que el Estado cuente con una institucionalidad para la igualdad de género fuerte, provista de recursos presupuestales y de capacidades para el diseño de políticas focalizadas en las mujeres, pero también para acompañar el proceso de transversalización de la perspectiva de género en todo el paquete de respuestas a la crisis.

Esto implica entre otras cosas garantizar recursos dirigidos a las mujeres y abogar por una fiscalidad redistributiva y que tenga la igualdad en el centro. También implica pactos políticos, sociales y económicos dirigidos a alcanzar un estilo de desarrollo sostenible y con igualdad.

Por último, pero no menos importante, un Estado que produzca información y que en su política pública integre la evidencia basada en información de calidad, oportuna y sistemática. Fortalecer los sistemas de información y la producción de datos genera eficiencia en la movilización de los recursos y aporta al monitoreo de las políticas permitiendo adelantar acciones.

En términos de las políticas públicas, es preciso ampliar la cobertura de los programas de empleo para abordar la situación de las mujeres en su diversidad incluidas las trabajadoras con empleos precarizados, las mujeres migrantes, las trabajadoras informales, las trabajadoras domésticas, las mujeres sin ingresos propios, las mujeres que viven en hogares en situación de pobreza y que tienen personas dependientes a cargo. Promover políticas de reactivación que incorporen criterios de género en la selección estratégica de los sectores, los mecanismos y los instrumentos fiscales y la reorientación de los incentivos para que no se profundicen las brechas de desigualdad. Invertir en la economía del cuidado transformado el sector en un sector dinamizador para una recuperación transformadora, sostenible y con igualdad, es un claro ejemplo de este enfoque.

A su vez, establecer políticas fiscales con perspectivas de género que amplíen el espacio fiscal y aumenten la progresividad de los sistemas tributarios y aseguren recursos genuinos y suficientes para las políticas de igualdad, es indispensable. Además, una de las principales propuestas para alcanzar la igualdad de género es transformar la división sexual del trabajo a través de la visibilización y valoración de los cuidados para la sostenibilidad de la vida y del impulso de la economía del cuidado con lo que ello implica como sector dinamizador de la economía en su conjunto.

Otro de los aspectos a priorizar en la implementación de acciones de recuperación transformadora y sostenible está vinculado con el cierre de la brecha digital y más precisamente con la falta de conectividad, acceso y uso de dispositivos digitales. Para esto la mayoría de los países de la región tiene buenas condiciones de base para cerrar las brechas digitales de género promoviendo medidas para el crecimiento de los sectores de la innovación de las tecnologías y asegurando una canasta básica digital principalmente a las mujeres de los hogares de menores ingresos.

Es necesario evitar retrocesos y avanzar de forma sinérgica en la garantía de los derechos y la autonomía de las mujeres en su dimensión económica, física y en la toma de decisiones para alcanzar sociedad más justas y sostenibles en toda la región.

Referencias bibliográficas

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago.

__ (2020), *Enfrentar la violencia contra las mujeres y las niñas durante y después de la pandemia de COVID-19 requiere FINANCIAMIENTO, RESPUESTA, PREVENCIÓN Y RECOPIACIÓN DE DATOS*, Santiago.

__ (2021a), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020* (LC/PUB.2020/17-P/Rev.1), Santiago.

__ (2021b), *Informe especial COVID-19 N°9. La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad*, Santiago

CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2020), *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*, (LC/TS.2020/46), Santiago.

CEPAL/ONU Mujeres (Comisión Económica para América Latina y el Caribe y ONU Mujeres) (2021), *Compromiso de Santiago: un instrumento regional para dar respuesta a la crisis del COVID-19 con igualdad de género*, Santiago.

CEPAL/UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2020), *Los riesgos de la pandemia de COVID-19 para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres*, Santiago.

CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2020) *Protección social para familias con niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe: un imperativo frente a los impactos del COVID-19*.

De la Cruz y Scuro (2020), *Impacto de la Pandemia en las políticas de cuidado. Experiencias en América Latina*, en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Cuidados y mujeres en tiempos de COVID-19: la experiencia en la Argentina", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/153), Santiago.

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

Valenzuela, Scuro y Vaca Trigo, *Desigualdad, crisis de los cuidados y migración del trabajo doméstico remunerado en América Latina*, serie Asuntos de Género, N° 158 (LC/TS.2020/179), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.