

Pensamiento *Iberoamericano*

Revista de la Secretaría General Iberoamericana

3ª ÉPOCA / 01 / 2021

COVID-19 y género



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Pensamiento *Iberoamericano*

COVID-19 y género

Editada por



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Paseo de Recoletos, 8
28001 Madrid, España.
Teléfono: (+34) 915 901 980
info@segib.org

Síguenos en



www.somosiberoamerica.org/pensamiento-iberoamericano/

Tel.: (+34) 912 444 757

Con la colaboración de



Coalición de Acción para el
Empoderamiento Económico
de las Mujeres

© Secretaría General Iberoamericana

© de los textos

Sus autores

Pensamiento Iberoamericano no asume necesariamente como propias las opiniones expresadas por los autores que en ella colaboran.

Diseño y maquetación
Red Monster Studio S.L.
www.redmonster.es

Depósito Legal: M-36222-2016
ISSN: 0212-0208

Órganos de Gobierno

Patronato

Presidenta

Rebeca Grynspan / Secretaría General Iberoamericana

Auditoría Superior del Estado de Puebla

Casa de América

CEPAL

FLACSO

FMI (Departamento del Hemisferio Occidental)

Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla (IAP Puebla) /

OCDE

OEА

PNUD (América Latina y Caribe)

Real Instituto Elcano

Universidad Tecnológica de Puebla

Consejo editorial

Manuel Alcántara, José Antonio Alonso, Jordi Bacaria, Renato Baumann, Paulina Beato, Adrián Bonilla, Gerardo Caetano, Guillermo Calvo, José Carreño, Rosa Conde, Pedro Dallari, M^a Lourdes Dieck, Joaquín Estefanía, Nancy Gomes, Miguel Hakim, Carlos Heredia, Ana Paula Laborinho, Marta Lagos, Juan Pablo de Laiglesia, Roberta Lajous, Celia Lessa Kerstenetzky, Augusto López Claros, Nora Lustig, José Luis Machinea, Carlos Malamud, José Antonio Ocampo, María Salvadora Ortiz, Félix Peña, Miguel Ángel Pérez, Liliana Rojas, Francisco Rojas, Gert Rosenthal, José Antonio Sanahuja, Ana Sojo, Juan Triana, Alberto Van Klaveren, David Villanueva Lomelí.

Consejo universitario

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Universidad de Buenos Aires (UBA)

Universidad de los Andes

Universidad de Chile

Universidad de Salamanca

Universidad Pontificia de Comillas

Director: Enrique V. Iglesias

Editora: Cristina Manzano

Sumario

Tomar conciencia del fenómeno nos compromete a todos, gobernantes y gobernados

Enrique V. Iglesias

6

Poner a las mujeres en el centro de la agenda

Marta Lucía Ramírez

9

1 *La cooperación internacional ante la pandemia* 11

- > Cooperación internacional y multilateralismo: más urgentes que nunca para lograr el empoderamiento económico de las mujeres
Rebeca Grynspar 12
- > La COVID-19 en la vida de las mujeres
Marta Lucía Ramírez 24
- > Resiliencia y transformación. Las mujeres y niñas ante la COVID-19
Nadine Gasman 33
- > El fondo “La Francofonía con ellas”: una solución multilateral a la crisis de la COVID-19
Louise Mushikiwabo 45
- > El rostro femenino de la COVID-19
Leire Pajín 52

2 *Enfrentando los efectos económicos de la pandemia* 61

- > Efectos socioeconómicos de la COVID-19 en América Latina y el Caribe y perspectivas de recuperación
Alicia Bárcena 62
- > Recuperación económica y transición energética en América Latina
Paulina Beato 90
- > El empoderamiento de las mujeres como estrategia de salida de la crisis
María Noel Vaeza 92

3	<i>Enfrentando los efectos sociales de la pandemia</i>	109
>	La protección social durante la pandemia: los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México Merike Blofield, Nora Lustig y Mart Trasberg	110
>	El impacto social de la crisis de la COVID-19 en las mujeres Gabriela Ramos	125
>	María la Paz, tres pasos pa' trás, pa' trás, pa' tras Cecilia Güemes, Victoria Güemes	134

Tomar conciencia del fenómeno nos compromete a todos, gobernantes y gobernados

El presente número de *Pensamiento Iberoamericano* tiene un especial interés. Responde a una excelente iniciativa de la Secretaria General Iberoamericana, Rebeca Grynspan, de promover un número dedicado a los efectos de la pandemia, especialmente, en la mujer. Y para ello está apelando a opiniones de un grupo de distinguidas mujeres profesionales, economistas, sociólogas, politólogas y representantes de organismos internacionales. Como hemos recordado en más de una oportunidad, el mundo atraviesa una crisis profunda, la más intensa desde la gran crisis de los años 30, y con algunos reflejos muy similares a los ocurridos en la década de los años 20. La pandemia nos somete a nuevos desafíos o viejos problemas, pero en nuevas dimensiones. Más que nunca los temas se entrelazan y es muy difícil examinar cualquier problema sin apelar a visiones desde distintos ángulos, políticos, sociales, económicos o de relaciones internacionales. Los impactos presentes y futuros son graves y será muy difícil llegar a una nueva normalidad sin el pago de costos elevados para la sociedad y para el orden global.

Es importante partir de la afirmación de que el mundo está entrando en un profundo cambio de época. La época actual, que se inicia con el fin de la Segunda Guerra Mundial, fue precedida por 30 años de gran conmoción política y económica. Entre otras, las dos violentas guerras mundiales que dejaron un tendal de millones de víctimas a las que se agrega el dramático recuerdo del Holocausto.

El mundo que vivimos fue instalándose a partir de grandes principios ordenadores del orden político y económico vigente. Se impulsó la democracia política que logró extenderse en muchos países. Se acordaron un conjunto de principios rectores de las relaciones económicas y políticas con la creación de las Naciones Unidas. Se logró instalar un sistema de relaciones que gobiernan el comercio internacional y, en forma muy especial, se fue aceptando en el mundo el concepto de solidaridad internacional, superando los tradicionales conceptos de la caridad, a un nivel superior de un compromiso de la sociedad frente a los grandes problemas sociales.

Tres factores adquirieron una especial relevancia para constituir un nuevo sistema de relaciones internacionales. El primero y el más significativo fue la dinámica sin precedentes de la tecnología. El segundo fue la extensión de la globalización como respuesta a visiones concertadas de un crecimiento apoyado en la apertura de los mercados. Y el tercero fue la apertura de nuevos espacios con la creación de cerca de 150 nuevos países en el mundo y un cambio espectacular del poder económico en el escenario internacional, en especial con el surgimiento del mundo asiático. Ese orden dio lugar a la aparición de nuevas clases medias dinámicas, activas y muy influyentes con su visión del mundo y en su capacidad de pesar e influir en la vida económica, social y política de su país y de las relaciones internacionales. Todos estos factores empezaron un proceso de cambio sostenido e interconectado. En ese contexto, surgió un fenómeno no nuevo, pero sí inesperado como ha sido el surgimiento de la pandemia que hoy afecta con una intensidad y violencia desconocida desde la conocida como gripe española de 1918.

El surgimiento de esa pandemia lo provocó un virus desconocido con una enorme capacidad de contagio y de mutación que está cambiando el ritmo y el proceso de transformación que estaban experimentando las sociedades y la comunidad internacional.

La aparición de la pandemia está afectando a la economía, las relaciones políticas y económicas del mundo y en forma especial a las aspiraciones de superación de los problemas sociales actuales.

Las mujeres aparecen como un sector particularmente afectado por los efectos de la pandemia. Los impactos se hacen sentir a distintos niveles. En este número, distinguidas personalidades exponen sus diversos puntos de vista sobre ese impacto y profundizan en las medidas que podrían reducir o encauzar esos impactos hacia una nueva sociedad.

Los lectores encontrarán una vasta identificación de impactos que afectan directamente al bienestar de la mujer en la sociedad. Comenzando por la gran mayoría de mujeres trabajadoras que sostienen al sistema sanitario de los países. Gran cantidad de micro y pequeñas empresas fuertemente golpeadas por la crisis y la desaparición están regentadas por mujeres. Los impactos económicos sobre el financiamiento del hogar que administran las mujeres, las implicaciones sociales y mentales que promueven las cuarentenas y la educación de los niños en el hogar. Pero hay clara evidencia de que el problema de la desigualdad se acelera y se concentra en la mujer

con mucha mayor profundidad que en los hombres. Los problemas de las distancias educativas existen y agrandan la capacidad de acceder a nuevas formas de trabajo.

Estos factores y otros están analizados con autoridad por las redactoras de los distintos artículos publicados en este número de *Pensamiento Iberoamericano*.

La lucha por la igualdad de derechos y oportunidad de la mujer ha estado en la agenda del debate internacional desde hace muchas décadas. Ese debate tiene distintas profundidades según regiones o países. Pero no cabe duda de que se ha convertido en una lucha fundamental para los equilibrios sociales del mundo. Es muy importante tomar en cuenta la forma como la pandemia acelera esos problemas especialmente en el aumento de la desigualdad de las mujeres en las sociedades modernas.

La conjunción de la tradicional desigualdad en las oportunidades de la mujer se agrava con los impactos de la pandemia, en el presente y en su futuro. Ciertamente, como se destaca en los siguientes artículos, crece el gran desafío de la educación de calidad. Con las nuevas tendencias tecnológicas y de las estructuras empresariales, las oportunidades que se abren para el empleo estarán muy determinadas por la calidad de la educación.

El nuevo orden social al que debe aspirar el mundo es el que permita la igualdad de la mujer en derechos y oportunidades. Una participación de la educación en todos los niveles se convierte en una pieza central de la larga lucha por la igualdad de la mujer en nuestras sociedades.

Este número de la revista aborda cómo la pandemia está afectando la calidad de vida y el avance social y pone de manifiesto los problemas particulares que afectan a la mujer en un nuevo mundo al que nos dirigimos.

Tomar conciencia del fenómeno e incorporarlo en las políticas públicas y privadas es un área que nos compromete a todos, gobernantes y gobernados. Agradezco a todas las colaboradoras sus valiosos aportes a este nuevo número de *Pensamiento Iberoamericano*.

Enrique V. Iglesias

Poner a las mujeres en el centro de la agenda

El conjunto de trabajos sobre la COVID-19 y género recogidos en este número de la revista *Pensamiento Iberoamericano* responde a nuestra propuesta en el marco de la Coalición de Acción para el Empoderamiento Económico de las Mujeres para poner a las mujeres en el centro de la agenda internacional y de las acciones de los gobiernos como eje y motor de la recuperación pospandemia.

La Secretaria General Iberoamericana, Rebeca Grynspan, nos propuso hace un año, en el marco del FORO M en Colombia, desarrollar una Coalición a favor de los derechos de las Mujeres teniendo en cuenta muchos de los elementos de la política pública que hemos liderado en mi país, para el empoderamiento económico escalable, sostenible, rentable y perdurable de las mujeres. Entonces no podíamos imaginar el horror que traería esta pandemia de la COVID-19, que se declaró unos días después. El 30 de abril, propuse el primer encuentro para esta Coalición de Acción.

Las razones que tuvimos en ese momento siguen vigentes y algunos de los efectos se han profundizado. En todos los rincones del mundo, las mujeres están en desventaja en términos de educación, oportunidades profesionales, acceso al mercado laboral, salarios, inclusión financiera y acceso a la tecnología, todo lo cual se ve agravado por las labores del cuidado a cargo de las mujeres y porque justo gran parte de los sectores económicos intensivos en mano de obra femenina han sido los más afectados por la pandemia.

Esta carga ha aumentado significativamente desde el inicio de la pandemia de COVID-19, poniendo en riesgo el empoderamiento económico y el empleo de las mujeres y afectando sus vidas y su propia seguridad, bajo el entendido de que una mujer sin ingresos es más vulnerable a todo tipo de violencias.

La Coalición fue propuesta a 10 países de la región y 5 organizaciones internacionales de carácter regional. Fruto de este esfuerzo conjunto, se creó el Comité Directivo, un *steering committee* para visibilizar al más alto nivel, y en distintos escenarios, los ejes de acción propuestos a nuestra Coalición, cuyos detalles encontrarán en esta publicación:

- **Incentivar** que todos los créditos que las instituciones financieras internacionales otorguen a los Estados contengan una cláusula que los comprometa a destinar un porcentaje de esta financiación para cerrar las brechas contra las mujeres usando trazadores presupuestales.
- **Promover** la reforma y/o derogación de todas las leyes que directa o indirectamente discriminen a las mujeres.
- **Fomentar** que los Estados den incentivos concretos para que las empresas de mujeres participen de las compras públicas o estatales.
- **Impulsar** medidas para fomentar el emprendimiento y el trabajo decente en nuestros países, incluyendo sistemas de cuidado.

A estas líneas de acción, desde el Gobierno de Colombia hemos propuesto incluir también:

- **Promover** reformas a la seguridad social para garantizar una pensión a las mujeres que trabajaron toda su vida en el hogar. El no haber hecho aportes pensionales con una parte de su remuneración laboral se puede sustituir con aportes que hagan por ellas sus cónyuges o sus hijos cuando estén mayores o ellas mismas a través de emprendimiento.
- **Promover** un ingreso masivo de las mujeres a las juntas directivas de las empresas privadas y públicas.

Los artículos aquí recogidos buscan visibilizar la realidad de las mujeres y promover un llamado que trascienda el discurso, para lograr acciones inmediatas y concretas, a nivel global, y un modelo de desarrollo sustentado en un enfoque de género que se ejecute con las mujeres y para las mujeres. Este trabajo es hoy realidad, gracias a la laboriosa y paciente dedicación del equipo de la revista, en especial de su Director, Enrique V. Iglesias, de su coordinadora, Cristina Manzano y de la Presidenta de su Patronato, la Secretaria General Iberoamericana, Rebeca Grynspan, con la contribución de la Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer de Colombia, Gheidy Gallo y su maravilloso equipo.

Nuestro reconocimiento a todas las personas colaboradoras en este proceso. Invitamos a los y las líderes y a toda la ciudadanía de Iberoamérica a ser parte del cambio y a unirse a nosotras en este llamado.

Marta Lucía Ramírez
Vicepresidente de la República de Colombia.
Bogotá, 9 de marzo de 2021

1

La cooperación internacional ante la pandemia



Cooperación internacional y multilateralismo: más urgentes que nunca para lograr el empoderamiento económico de las mujeres

Rebeca Grynspan*

Secretaria General Iberoamericana



Debemos seguir trabajando para reconstruir no sólo una nueva normalidad sino una mejor, en la que las mujeres puedan disfrutar plenamente de sus derechos en igualdad de condiciones con los hombres.

Introducción

Este ensayo verá la luz en el medio de una de las peores crisis que ha enfrentado la humanidad en los últimos cien años: la pandemia de la COVID-19. Es aún muy temprano para entender los efectos de largo plazo de esta crisis, pero los pronósticos tanto sociales como económicos son verdaderamente preocupantes, especialmente para América Latina y para las mujeres.

El mundo entero enfrenta una crisis multidimensional que llevará a un importante aumento de la pobreza

* Economista y ex vicepresidenta de Costa Rica, fue elegida Secretaria General Iberoamericana el 24 de febrero de 2014 por los 22 países que conforman la Conferencia Iberoamericana. Inició su mandato el 1 de abril de 2014. Es la primera mujer en ocupar el cargo.

(calculada, en América Latina, en más de 45 millones de personas¹), del desempleo, la informalidad y las desigualdades, y un importante retroceso en el acceso a la educación y a otros servicios públicos. La región, mientras escribo estas líneas, ya ha perdido más de 600.000 personas por causa del coronavirus², más de un cuarto del total global a pesar de que nuestra población representa solo el 8% del total mundial³. Como agravante, aún no tenemos un tratamiento y a pesar de la aprobación de varias vacunas no tenemos garantizado un pronto suministro de las mismas, así que la crisis y las cuarentenas continúan y continuarán. La región y el mundo aún no han regresado a ninguna *normalidad*.

Por otra parte, si bien 2020 debía ser un año para hacer un balance de los avances en la agenda de género bajo el marco del vigésimo quinto aniversario de la Plataforma de Acción de Beijing, la propagación de la pandemia podría suponer, en cambio, un retroceso en logros que, aunque lentos e insuficientes, fueron alcanzados con décadas de infatigable trabajo. Incluso antes de la crisis, el Foro Económico Mundial estimaba que la brecha de género global tardaría al menos otros

99,5 años en cerrarse⁴. Bajo el contexto actual, lamentablemente, lo más probable es que esta cifra se ensanche aún más.

Al tiempo que la crisis interactúa con los déficits estructurales que ya traía la región antes de la llegada de la pandemia en términos, por ejemplo, de la alta desigualdad, escasa protección social, altos niveles de informalidad, baja inversión promedio en educación y salud, grandes brechas en digitalización, alto desempleo juvenil, entre otros, tenemos la certeza de que todas estas condiciones afectan más a las mujeres que a los hombres.

En la situación actual, las mujeres tienen más probabilidad de perder el empleo, caer en la pobreza, volver a la informalidad, abandonar la escuela, entre otros, que los hombres⁵. Asimismo, el emprendimiento femenino también corre mayor riesgo: como resultado de esta crisis, las pymes propiedad de mujeres tienen un 7% más de probabilidades de cerrar, que aquellas que tienen propietarios hombres; esta cifra aumenta hasta el 11% en América Latina⁶. Aunque una de las razones para explicar esta diferencia radica en la concentración de empresas dirigidas por mujeres

1. CEPAL, (2020), *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones*, Santiago.

2. *Worldometers.info*, 9 febrero, 2021, COVID-19 Coronavirus Pandemic.

3. World Bank Data, <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>, Recuperado el 27 de octubre, 2020.

4. Foro Económico Mundial (2019), *The Global Gender Gap Report 2020*.

5. Naciones Unidas (2020), *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women*.

6. Facebook, OECD y Banco Mundial (2020), *Global State of Business Report*.

en sectores directamente afectados por la pandemia, principalmente el de servicios, también son más vulnerables por un menor acceso a la digitalización, a los servicios y activos financieros, y a las redes empresariales. Además, a diferencia de otras crisis, el fuerte golpe a la economía informal ha impedido que ésta amortigüe la subida en el desempleo formal.

Asimismo, asistimos a un preocupante aumento en las denuncias de violencia de género durante los confinamientos⁷. También, las mujeres trabajadoras enfrentan una sobreexposición a la posibilidad de contagio, debido a su sobrerrepresentación en el sector de los cuidados (75% de la fuerza laboral en el sector sanitario es femenina⁸) y las industrias consideradas esenciales que han continuado laborando durante las cuarentenas⁹; junto con un claro aumento de la ya desproporcionada carga de las mujeres en las tareas domésticas y de cuidado.

La severidad del impacto de esta crisis nos ha dejado, naturalmente, en un estado de conmoción. El mundo ha cambiado de la noche a la mañana; y mientras dedicamos nuestros esfuerzos a lidiar con los problemas más urgentes del presente (cómo contener la pandemia, cómo regresar

sosteniblemente a la normalidad) a veces es difícil encontrar el tiempo, y la pausa, para reflexionar con miras de largo alcance.

El mundo ha cambiado de la noche a la mañana; y mientras dedicamos nuestros esfuerzos a lidiar con los problemas más urgentes del presente (cómo contener la pandemia, cómo regresar sosteniblemente a la normalidad) a veces es difícil encontrar el tiempo, y la pausa, para reflexionar con miras de largo alcance.

El presente escrito busca conseguir precisamente esa pausa para, en primer lugar, examinar el impacto de la pandemia en la agenda de género, particularmente en el empoderamiento económico de las mujeres. Como segundo objetivo, este ensayo busca abogar por reforzar la cooperación

7. BID (2020), *Violencia contra las Mujeres en el contexto COVID-19: Lecciones y herramientas para América Latina y el Caribe*.

8. ONU Mujeres (2020), *Guidance for action: Supporting SMEs to ensure the economic COVID-19 recovery is gender responsive and inclusive*.

9. Global Resource Centre (2020), *Resource Spotlight: Gender and Health Workforce Statistics*, Recuperado en octubre, 2020.

internacional para impulsar la igualdad de género en los planes de reconstrucción en el particular contexto que nos sitúa la pandemia: no avanzar en ella ahora no es permanecer quieto, es arriesgar la pérdida de progresos que, aunque lentos y limitados, fueron conseguidos tras décadas de arduo trabajo.

El impacto estructural de la pandemia

Una de las características más relevantes de la naturaleza del impacto de esta pandemia es su interacción con las brechas estructurales. Es evidente que esta crisis tiene efectos diferenciados tanto dentro como entre países, y tanto en el impacto como en la recuperación. Estudios de las Naciones Unidas demuestran que, así como los países con más recursos tienen más capacidad de respuesta que los países en desarrollo, las personas en situación de pobreza e informalidad tienen menos acceso a ayudas, educación remota y servicios sanitarios, más probabilidades de contagio, así como menos prospectos de una pronta recuperación¹⁰.

Este efecto particularmente binario de la pandemia, que amenaza con aumentar las brechas de desigualdad tanto dentro como entre países, es

especialmente agudo en las mujeres. En este sentido, la amenaza que representa la pandemia para la igualdad de género no está en las características de la enfermedad que produce, o directamente en el virus en sí; sino en la interacción de las múltiples crisis que genera la pandemia en las estructuras socioeconómicas que, a su vez, amenazan con profundizar las brechas de género existentes en los países. Entender, por tanto, cuáles son estas brechas y el efecto de la pandemia en ellas será el pilar esencial de toda agenda de trabajo que busque hacer de la igualdad de género una punta de lanza para la recuperación.

En pro de la brevedad, no voy a ser exhaustiva a la hora de listar estas brechas, sino señalar algunas de las más representativas en su interacción con la presente crisis.

Mujeres en la primera línea de respuesta

Esta crisis ha puesto de relieve de una manera sin precedentes el papel fundamental que desempeñan las mujeres en el desarrollo y sostenibilidad de nuestras sociedades. A nivel mundial, representan 3 de cada 4 trabajadores de la salud en todo el mundo, y el 57% de todo el personal médico en América Latina¹¹.

10. ONU Mujeres (2020), *COVID-19 and ending violence against women and girls*.

11. PNUD (2020), *Briefing note: The economic impacts of COVID-19 and gender inequality. Recommendations for policymakers*

Sin embargo, las mujeres de este sector tienden a ocupar puestos de trabajo menos cualificados y peor remunerados, lo que se asocia a mayores brechas salariales con respecto a los hombres que alcanzan un 26% en países de ingresos altos y 29% en países de ingresos medios-altos¹².

Sin sistemas de atención adecuados ni mayores medidas que permitan conciliar el trabajo y la vida personal, y distribuir equitativamente los cuidados y las responsabilidades domésticas, más difícil será reactivar la participación laboral femenina.

Asimismo, las mujeres están considerablemente subrepresentadas en los puestos de toma de decisiones en esos sectores, ya que sólo ocupan

el 25% de los altos cargos del sector sanitario en América Latina¹³ y dirigen menos de uno de cada cuatro ministerios de salud en el continente americano¹⁴.

En el contexto actual, sin los protocolos adecuados y el equipo de protección personal necesario, esta división del trabajo basada en el género también ha traído consigo un aumento de la exposición de las mujeres al virus. En América, por ejemplo, el 75% del personal sanitario infectado son mujeres¹⁵. Esta cifra es similar en España, donde las mujeres representan el 75,5% del total de 28.236 trabajadores sanitarios infectados por la COVID-19¹⁶.

Además, las mujeres también han estado en la primera línea de otros trabajos esenciales y subvalorados que han sido cruciales para mantener el funcionamiento de nuestras sociedades interconectadas, donde destacan farmacéuticas, personal de limpieza y de supermercados, entre otros. En México, las mujeres representan el 62% de la fuerza de trabajo de servicios esenciales¹⁷. Por su

12. ILO (2020), *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Fifth edition Updated estimates and analysis*.

13. ONU Mujeres (2020). *Policy Brief: COVID-19 and women's leadership: From an effective response to building back better*.

14. OPS y ONU Mujeres (2020). *La contribución imprescindible de las mujeres: sector sanitario y trabajo de cuidados*.

15. OPS (2020). "Cerca de 570.000 trabajadores de la salud se han infectado y 2.500 han muerto por COVID-19 en las Américas", Available on: <https://www.paho.org/es/noticias/2-9-2020-cerca-570000-trabajadores-salud-se-han-infectado-2500-han-muerto-por-covid-19>.

16. Instituto de Salud Carlos III (2020). *Informe sobre la situación de Covid-19 en personal sanitario en España*.

17. INEGI (2019), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*.

parte, en España estas alcanzan el 71% de los empleados de farmacia, el 93% del personal de limpieza y el 84% de las cajeras de los supermercados¹⁸.

Participación económica de las mujeres

A pesar de que la igualdad de género ha conquistado importantes avances en las áreas de educación, salud y representación política, el rezago en empoderamiento económico de la mujer es evidente. En efecto, antes de la pandemia el Foro Económico Mundial señalaba la brecha económica como la más difícil de cerrar, alertando que, de no acelerarse el paso en este ámbito, se tardarían 257 años en alcanzar la paridad en términos de participación y oportunidades económicas, atrasando por tanto aún más la consecución de la igualdad de género¹⁹. En las circunstancias actuales, es muy probable que esta ya de por sí preocupante proyección sufra considerables retrocesos.

En este sentido, aunque la recesión económica resultante de esta crisis tendrá consecuencias graves y transversales, las mujeres sentirán con mayor fuerza este golpe, ya que

no sólo perciben menores salarios, sino que su participación en el mercado laboral es menor, se ven más afectadas por el desempleo, y están sobrerrepresentadas en empleos a tiempo parcial, en sectores vulnerables y en trabajos informales y de baja productividad.

Antes de la pandemia, la participación laboral de las mujeres en América Latina era del 50,3%, es decir, 25 puntos porcentuales por debajo de la de los hombres²⁰. Las mujeres también ganaban un 17% menos que los hombres por hora trabajada²¹, y representaban el 57% del trabajo a tiempo parcial en la región²². Más aún, el 54% de las mujeres trabajaba informalmente y el 51,4% en sectores de baja productividad. De este último grupo, sólo el 18,6% está afiliado a la seguridad social²³, una elocuente cifra que muestra una dimensión adicional de las vulneraciones que enfrentan las mujeres en la región.

A diferencia de crisis anteriores, esta vez el empleo de las mujeres está en mayor riesgo que el de los hombres, debido principalmente a, por un lado, los efectos de la recesión sobre el altamente feminizado sector de los servicios y, por otro, al aumento de la

18. López Trujillo, N. (2020), *Covid-19: Las mujeres asumen más los cuidados y la exposición al virus*.

19. Foro Económico Mundial (2019), *The Global Gender Gap Report 2020*.

20. ILO (2019), *Persistent gender gaps at work make it necessary to adopt transformative measures in Latin America and the Caribbean*.

21. *Idem*.

22. ILO (2020), *¿Qué es el trabajo a tiempo parcial y el trabajo a pedido?*

23. CEPAL (2017), *Panorama Social de América Latina*.

carga de los cuidados no remunerados que ya caían desproporcionadamente sobre las mujeres. En efecto, sin sistemas de atención adecuados ni mayores medidas que permitan conciliar el trabajo y la vida personal, y distribuir equitativamente, dentro de esta, los cuidados y las responsabilidades domésticas, más difícil será reactivar la participación laboral femenina²⁴.

En el marco de este desigual escenario previo, las sombrías predicciones preliminares de estudios recientes confirman la intuición del desproporcionado efecto de la pandemia sobre las mujeres en el mercado laboral. Según Mckinsey, en esta crisis los empleos de las mujeres son 1,8 veces más vulnerables que los de los hombres²⁵, y representarán el 54% de las pérdidas totales de empleo. En América Latina, las proyecciones van en la misma línea: CEPAL estima que la tasa de desempleo de las mujeres podría alcanzar el 15,2%²⁶, superior al 13,5% regional²⁷.

Inevitablemente, esto se traducirá en efectos devastadores. En América Latina, se espera que la crisis económica generada por la COVID-19 aumente

la tasa de mujeres en situación de pobreza en un 22% respecto a 2019, lo que dejaría a finales de 2020 a más 118 millones latinoamericanas bajo la línea de pobreza, es decir, a 2 de cada 5 mujeres en la región²⁸.

En América, el 75% del personal sanitario infectado son mujeres. Esta cifra es similar en España, donde representan el 75,5% del total de 28.236 trabajadores

En resumen, los impactos desproporcionados de esta pandemia sobre las mujeres podrían revertir muchos de los logros alcanzados en materia de igualdad de género en el mercado laboral, así como exacerbar las disparidades existentes. La pérdida de empleos durante la fase de confinamientos itinerantes, estimada por la OIT en 34 millones para el primer semestre de 2020 en América Latina²⁹, junto a la escasez de puestos de trabajo durante la reactivación económica, amenazan con lastrar aún más la recuperación de la participación

24. ILO (2020), *Observatorio de la OIT: La COVID 19 y el mundo del trabajo*. Quinta edición.

25. Mckinsey & Company (2020), *COVID-19 and gender equality: Countering the regressive effects*.

26. Bárcena, A., (2020), *Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19. Hacia Sistemas Integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación*.

27. Naciones Unidas, (2020), *The Impact of COVID-19 on Latin America and the Caribbean*.

28 Bárcena, A. (2020) *op. cit.*

29. LO (2020), *Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19*.

laboral femenina. Esta situación se agrava aún más si consideramos el mayor impacto de la pandemia sobre las pymes, que emplean al 72,6% de las mujeres asalariadas y autónomas en la fuerza laboral de la región³⁰.

Otra de las consecuencias de la pandemia ha sido poner de relieve con inusitada fuerza la importancia de los cuidados para la sostenibilidad de la vida humana, así como su desigual e injusta distribución, y su insuficiente visibilidad en la economía mundial. Esta coyuntura nos ofrece una oportunidad inmejorable para avanzar hacia una sociedad que reconozca plenamente la economía de los cuidados como un componente fundamental, tanto de nuestra actividad económica, como de nuestro desarrollo y bienestar.

Antes de esta crisis, las mujeres dedicaban en promedio tres veces más tiempo que los hombres a los cuidados no remunerados y al trabajo doméstico³¹. Además de las cuarentenas obligatorias, la saturación de los sistemas de salud, junto al cierre de escuelas y residencias de ancianos, sin duda han aumentado esta carga aún más sobre las mujeres. En esta ecuación, las normas sociales que atribuyen estas responsabilidades a las

mujeres corren el riesgo de interactuar con las desigualdades laborales de género ya descritas³², haciendo que las mujeres sean más propensas a dejar sus trabajos durante y después de las fases de confinamiento para ocuparse del cuidado de los niños y otras responsabilidades domésticas.

Como agravante, este trabajo doméstico y de cuidados no remunerado sigue estando infravalorado e invisibilizado. Según cálculos realizados por Oxfam Intermón, el valor económico del trabajo de cuidados no remunerado que llevan a cabo mujeres en todo el mundo asciende al menos a 10,8 billones de dólares anuales³³—esto supondría tres veces el tamaño de la industria mundial de la tecnología y alrededor del 12,3% del PIB mundial³⁴—.

Por otra parte, el trabajo doméstico remunerado aún se desarrolla en su gran mayoría fuera de la economía formal, con todas las vulnerabilidades que ello implica. En América Latina, el 77,5% del trabajo doméstico empleado está en informalidad; en América Central esta cifra se eleva a entre el 80 y 90%³⁵. La falta de protección social que la informalidad

30. Banco Mundial (2020), *The COVID-19 crisis disproportionately affects women – here's how Latin America is addressing it*

31. ONU Mujeres (2020), *COVID-19 and ending violence against women and girls*.

32. The Atlantic (2020), *"The Coronavirus Is a Disaster for Feminism: Pandemics affect men and women differently."*

33. Oxfam (2020). *Tiempo para el cuidado: El trabajo de cuidados y la crisis global de desigualdad*.

34. Brookings Institute, (2019), *Trends in the Information Technology Sector*.

35. ILO (2020). *Observatorio de la OIT: La COVID 19 y el mundo del trabajo. Quinta edición*.

conlleva afecta por tanto a una gran parte de los 11 a 18 millones de las personas trabajadoras domésticas que se calcula hay en la región³⁶, de las cuales el 93% son mujeres³⁷. Se estima que al menos un 70,4% de ellas se han visto afectadas por las medidas de cuarentena debido a la disminución de la actividad económica, el aumento del desempleo, la reducción de las horas de trabajo o la falta de pago de los salarios³⁸. Esta situación ha implicado que muchas mujeres se hayan quedado sin ningún tipo de ingreso o con ingresos insuficientes para sostener sus necesidades básicas y las de su familia.

El liderazgo de las mujeres y la cooperación internacional

Como queda de manifiesto en las secciones previas, es evidente que esta crisis impacta en la igualdad de género de una manera multidimensional y multinivel. Ello exigirá, por tanto, respuestas integrales y multiactor, que por un lado respondan de manera específica a las necesidades de las mujeres y, por otro, transversalicen e incorporen la perspectiva de género en toda la gestión y respuesta a la crisis.

No puedo enfatizar con suficiente fuerza que esto va más allá de las mujeres: la igualdad de género beneficia al conjunto de nuestras sociedades. En el ámbito económico, McKinsey estima que si las políticas públicas de reactivación no tienen una perspectiva de género, el PIB mundial podría perder hasta un billón de dólares, mientras que, en el otro extremo, medidas de reactivación sensibles al género podrían añadir 13 billones de dólares al PIB mundial en el próximo decenio³⁹.

Avanzar hacia este último escenario se ve particularmente elusivo sin un fuerte liderazgo femenino. En efecto, sólo con una participación igualitaria en los espacios de toma de decisiones políticas podemos asegurar que se tengan en cuenta los efectos diferenciados de la pandemia en la vida y el bienestar de las mujeres y los hombres a la hora de identificar, planificar y ejecutar las políticas públicas. Una muestra de ello es que, aunque las mujeres son jefas de Estado o de Gobierno en sólo 21 países, su respuesta temprana a la pandemia y su éxito en el “aplanamiento de la curva” han sido ampliamente reconocidos⁴⁰.

Sin embargo, los hombres predominan en el 85% de los organismos que toman

36. CEPAL (2020), *Informe especial COVID-19 No. 5*.

37. ONU Mujeres (2020), *Policy Brief: COVID-19 and women's leadership: From an effective response to building back better*.

38. ILO (2020), *Impact of lockdown measures on the informal economy*.

39. McKinsey & Company (2020), *COVID-19 and gender equality: Countering the regressive effects*.

40. Wittenberg-Cox, A. (2020), “What Do Countries With The Best Coronavirus Responses Have In Common? Women Leaders”, *Forbes*.

decisiones y aconsejan sobre la lucha contra el coronavirus en el mundo⁴¹ y las mujeres apenas constituyen el 24% de los comités nacionales establecidos para responder a la COVID-19⁴². En avanzar hacia esta representación paritaria yace una de las claves para “reconstruir mejor”.

No puedo enfatizar con suficiente fuerza que esto va más allá de las mujeres: la igualdad de género beneficia al conjunto de nuestras sociedades.

Con vistas a este objetivo, el multilateralismo y la cooperación internacional están llamados a cumplir un rol fundamental. Por un lado, estas herramientas permiten instalar la desigualdad de género en el debate público de cada país. Además, en estos tiempos de creciente polarización, el empoderamiento económico de las mujeres es de los pocos desafíos globales que resuenan con tanta fuerza por toda la región y que suscitan un consenso tan transversal. No olvidemos que el éxito de la reconstrucción pasa no solo por la calidad de los materiales, sino por tender puentes donde se

canalice el diálogo. Por otro lado, la cooperación internacional permite movilizar recursos para no sólo generar compromiso político de actores clave y conocimiento que ilumine problemas específicos de las mujeres, sino también para solucionarlos mediante ayudas directas.

En este sentido, a 25 años de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y con la Agenda 2030 en mente —logros colectivos del multilateralismo—, no podemos perder la perspectiva: debemos recordar que además de enfrentar los impactos específicos de la crisis sobre las mujeres, debemos seguir simultáneamente concentrando esfuerzos para continuar avanzando en la agenda de igualdad de género en su conjunto. Todavía queda un largo camino por recorrer, y no podemos permitirnos retroceder, ni desacelerar el paso, ni dejar a nadie atrás. Esto último es precisamente el espíritu que guía a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Este espíritu también es el que permea cada acción de la Secretaría General Iberoamericana, una institución nodal que propicia colaboraciones multiactor, multinivel. De esta manera, en el marco de la última Cumbre Iberoamericana celebrada en 2018 en La Antigua, Guatemala, desde la

41. Van Daalen KR., Bajnoczki C., Chowdhury M, et al, (2020), *Symptoms of a broken system: the gender gaps in COVID-19 decision-making*.

42. Care (2020), *Where are the women? The Conspicuous Absence of Women in COVID-19 Response Teams and Plans, and Why We Need Them*.

SEGB canalizamos la reiteración de los compromisos asumidos por los jefes de Estado y Gobierno en materia de igualdad de género, en una iniciativa conjunta para promover la eliminación y reforma de leyes discriminatorias que impiden o limitan la autonomía y el empoderamiento económico de las mujeres en todos los países de Iberoamérica.

La iniciativa cuenta ya con un informe regional y con 22 informes-país, que presentan un análisis pormenorizado sintetizando los principales elementos de avance, y los desafíos legislativos pendientes en materia de autonomía y empoderamiento económico de las mujeres para cada país iberoamericano en materia de igualdad salarial; reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado; protección del trabajador doméstico; permisos parentales, de maternidad y de paternidad; libertad de elección de empleo; y acceso a la Seguridad Social. En la crisis global que estamos atravesando, promover una legislación más igualitaria en materia de empoderamiento económico para las mujeres cobra aún mayor relevancia especialmente dadas las consecuencias de índole socioeconómica que repercuten de forma pronunciada sobre las mujeres a raíz de la mayor precarización laboral a la que están expuestas, del debilitamiento de los sistemas de apoyo público y de la perseverancia de las discriminaciones emanadas de los roles de género que limitan sus opciones y acceso a los

puestos de decisión empresarial, al emprendimiento y al crédito.

La lucha contra esta pandemia es un claro recordatorio de que el mundo necesita más, y no menos, cooperación multilateral y solidaridad mundial.

Como siguiente paso, la SEGB se encuentra liderando junto a la vicepresidencia de Colombia, Costa Rica, CEPAL y ONU Mujeres, la Coalición de Acción para el Empoderamiento Económico de las Mujeres, con el objetivo de impulsar una participación más activa de las mujeres en la economía y la recuperación económica pospandemia en la región iberoamericana. En el marco de los procesos de Beijing+25, la Coalición establece como líneas de acción promover medidas para fomentar el emprendimiento, el trabajo decente, las redes de cuidados y de protección social de las mujeres en Iberoamérica; la reforma y/o derogación de leyes que directa o indirectamente puedan generar discriminaciones y la adopción de marcos normativos que propicien la autonomía y el empoderamiento económico de las mujeres; la creación de fondos nacionales con financiamiento internacional para el emprendimiento de las mujeres y la adopción de medidas para fomentar

una mayor participación de empresas lideradas por mujeres en las compras públicas o estatales. La SEGIB buscará adherir a la Coalición a los gobiernos de Iberoamérica al más alto nivel, aprovechando la XXVII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, con el fin de comprometer y concretar medidas tangibles a favor del empoderamiento económico de las mujeres durante el periodo 2020-2025, particularmente con relación a la eliminación de marcos legislativos discriminatorios para las mujeres.

Conclusión

La COVID-19 no conoce fronteras: todos los países se han visto afectados. La lucha contra esta pandemia mundial es un claro recordatorio de que el mundo necesita más, y no menos, cooperación multilateral y solidaridad mundial. Teniendo esto en cuenta, debemos seguir trabajando para reconstruir no sólo una nueva normalidad sino una mejor, en la que las

mujeres puedan disfrutar plenamente de sus derechos en igualdad de condiciones con los hombres. La superación de los desafíos expuestos en este ensayo no es sólo un imperativo moral: es una necesidad política, social y económica urgente.

La Secretaría General Iberoamericana, en alianza con el sistema de las Naciones Unidas y el multilateralismo en general, se compromete a trabajar en todas las dimensiones y a todos los niveles para seguir impulsando la agenda de la igualdad de género. Porque como ha declarado Antonio Guterres, secretario general de Naciones Unidas, *"la igualdad de género y los derechos de la mujer son esenciales para superar juntos esta pandemia, para recuperarse más rápidamente y para construir un futuro mejor para todos"*⁴³. Que estas palabras nos recuerden con fuerza que, en nuestra búsqueda colectiva para recuperarnos de esta crisis, la igualdad de género debe estar en el centro de nuestros esfuerzos.

43. Naciones Unidas (2020), *Secretary-General's video message on Women and COVID*.



La COVID-19 en la vida de las mujeres



Marta Lucía Ramírez*

Vicepresidenta, Colombia

El espectro de un conflicto entre grandes potencias vuelve a recorrer nuestras sociedades. La progresiva apertura y liberalización que dimos por inexorable se ha invertido, y surgen por doquier barreras al comercio y a la circulación. Pero es precisamente ahora cuando más necesitamos nuevas ideas que permitan e impulsen la cooperación. Con arrojo. Sin añoranzas del pasado.

En un reciente artículo publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico¹ se advierte acerca de los efectos diferenciales de la COVID-19 sobre la vida productiva y no productiva de las mujeres. La sobrecarga en las tareas del hogar, como consecuencia del confinamiento, junto con la sobrerrepresentación de las mujeres en los sectores más afectados por la pandemia son las razones por las cuales las mujeres han sido la población más afectada en la crisis económica y humanitaria que ha desatado el virus. De no hacer nada por ello retrocederíamos a los niveles de pobreza de hace diez años y perderíamos lo ganado en las últimas dos décadas en cierre de brechas de género.

*Primera mujer en ocupar el cargo de Vicepresidenta de Colombia (2018-2022). Fue Ministra de Defensa (2002) y de Comercio Exterior (1998). Embajadora de Colombia en Francia. Senadora de la República (2006-2010).

1. OECD (2018). "Women at the core of the fight of COVID-19", Paris, 2020.

Los efectos de la COVID-19 sobre el empleo en las economías no se hicieron esperar. Estimaciones de la OIT apuntan a que se perderían alrededor de 300 millones puestos de trabajo como consecuencia de la pandemia y la población más afectada serían las mujeres². En Estados Unidos la cuenta ya va por 20 millones de desempleados y en Colombia la cifra se ubica en 5 millones de personas que dejaron de trabajar, de los cuales 2,7 millones han sido mujeres³.

Esta situación que enfrentan las mujeres no es exclusiva de Colombia ni de Latinoamérica, también se experimenta en el mundo y el problema ha cobrado tal magnitud que ya se ha empezado a acuñar el término *shcession*, haciendo referencia al hecho de que la actual recesión afecta principalmente a las mujeres debido a la sobrerrepresentación de ellas en los sectores más afectados por la pandemia y al incremento en las cargas de cuidado dentro del hogar que deben asumir.

Las mujeres están sobrerrepresentadas en los sectores afectados de primera mano por la crisis. De acuerdo con cifras de la OCDE, las mujeres son mayoría en los sectores afectados inicialmente

por el distanciamiento social tales como la hostelería (60%) y el comercio (62%). En Latinoamérica y el Caribe un 78% de las mujeres ocupadas se ubican en los sectores más afectados por la emergencia⁴, mientras que en Colombia el 65% de la población ocupada de mujeres están laborando en los sectores de comercio y servicios sociales⁵.

Además de los efectos anteriormente mencionados, es preciso tener en cuenta que las mujeres enfrentan esta pandemia con dos desventajas. En primer lugar, en épocas de confinamiento se aceleran los procesos de digitalización y el teletrabajo cobra fuerza en las relaciones laborales, lo que puede afectar el empleo de las mujeres debido a su menor acceso, apropiación y uso de las nuevas tecnologías de la información. En segundo lugar, el aislamiento es un factor desencadenante de violencias basadas en género, toda vez que la mujer pasa más tiempo cerca de su victimario. A nivel mundial, 1 de cada 3 mujeres ha experimentado algún tipo de violencia en el ámbito doméstico durante la cuarentena. En Latinoamérica y el Caribe, al menos 1 de cada 4 mujeres han experimentado algún episodio de violencia física o sexual por parte de su pareja, lo que ha

2. OIT (2020), "El Covid y el mundo del trabajo". Ginebra. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_743154.pdf

3. Dane-Gran Encuesta Integrada de Hogares.

4. CEPAL (2020). "América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 Efectos económicos y social", Santiago.

5. Dane-Gran Encuesta Integrada de Hogares.

llevado a muchos expertos a referirse al tema de violencias como una segunda pandemia que tienen que librar las mujeres.

Pobreza de tiempo

Debido al cierre de colegios y centros de cuidados, la carga de trabajo no remunerado que recae sobre los hogares se ha incrementado durante el confinamiento, siendo las mujeres las más afectadas por esta situación.

A nivel de los países de la OCDE las mujeres dedican diariamente, en promedio, dos horas más que los hombres a labores no remuneradas dentro del hogar. Esta tendencia se replica a nivel de Latinoamérica y el Caribe en donde las mujeres dedican en promedio 39 horas semanales a actividades de cuidado no remunerado, mientras que los hombres dedican, en promedio, solo 14 horas, según la CEPAL.

Estas tendencias observadas también están deteriorando las cifras de participación laboral. De cada 10 mujeres que pasaron a la inactividad en el marco de la crisis, 7 lo hicieron por razones de cuidado y mantenimiento del hogar. Lo anterior evidencia lo susceptible que es la participación laboral de la mujer a la distribución desigual de las cargas de cuidado en nuestra sociedad.

La pandemia y las medidas para mitigarla no solo tienen efectos sobre el trabajo no remunerado dentro de los hogares, sino que además impactan otras esferas del sistema de cuidados tales como el cuidado remunerado, específicamente las trabajadoras de la salud y trabajadoras domésticas.

De cada 10 mujeres que pasaron a la inactividad en el marco de la crisis, 7 lo hicieron por razones de cuidado y mantenimiento del hogar.

A nivel mundial alrededor de dos tercios de la fuerza laboral del sector salud son mujeres⁶. Estas trabajadoras enfrentan un incremento desproporcionado de trabajo producto de la saturación de los sistemas de salud, situación que las expone a un mayor riesgo de contagio, adicional al incremento en los niveles de estrés laboral. Muchas de estas trabajadoras de la salud deben además cumplir labores de mantenimiento y cuidado dentro de sus hogares, completando así extenuantes dobles jornadas, en caso de no contar con apoyo en los cuidados.

Los efectos de la pandemia sobre el sistema de cuidados no es un tema menor, pues la economía del cuidado es un aspecto central del Compromiso

6. OCDE, *op. cit.*

de Santiago, el cual fue asumido por Colombia en el marco de la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. En este sentido las políticas contra cíclicas que se adopten en el marco de la actual crisis deberán concebirse con un enfoque integral que ataque los principales causantes de la pobreza de tiempo que afecta principalmente a las mujeres, amas de casa, trabajadoras domésticas y de la salud, pues como hemos visto esto tiene un impacto económico significativo. Además, nos estamos refiriendo a un sector —el de cuidados— que, en un país como Colombia, por ejemplo, representa el 20% del PIB; si se contabilizara dentro del sistema de cuentas nacionales, lo que lo convierte en el sector más importante de la economía.

Digitalización

El confinamiento ha servido como un catalizador de los procesos de digitalización de la economía, y, bajo este contexto las mujeres estarían en mayor riesgo de perder sus empleos. El menor acceso, apropiación y uso de las nuevas tecnologías de la información, junto con las deficiencias estructurales del mercado laboral podrían llevar a que la aceleración digital se traduzca en una ampliación de las brechas existentes.

El aislamiento social ha reconfigurado las relaciones productivas y ante los

desafíos que supone adaptarse a esta nueva realidad varias empresas han invertido en acelerar los procesos digitales, las compras en línea se han incrementado y el teletrabajo es la nueva modalidad que se impone en varios sectores de la economía.

Sin embargo, estos cambios amenazan con profundizar las brechas existentes, en especial las brechas de género, debido principalmente a que las mujeres carecen de las habilidades necesarias para adaptarse a los nuevos entornos digitales, además, la estructura del mercado y las características del empleo femenino hacen que las mujeres estén más expuestas a perder sus puestos de trabajo si no se adaptan a las nuevas necesidades del conocimiento.

Una de esas habilidades que exige esta nueva realidad es el uso y apropiación de las nuevas tecnologías de la información, así como también la formación en carreras STEM. Según el último reporte del BID *El futuro del trabajo en América Latina*, al analizar las brechas entre hombres y mujeres, según habilidades, para los países del continente, vemos que las mujeres superan a los hombres en habilidades como la auto organización y el marketing, sin embargo, existen dos frentes donde hay una clara brecha: la apropiación digital y las habilidades STEM⁷.

7. BID (2019). *“El futuro de trabajo en América Latina y el Caribe”*, Washington.

Adicionalmente, buena parte del empleo femenino es informal, o se concentra en sectores que exigen trabajo presencial como manufacturas, salud y cuidado, por lo que solamente un segmento minoritario de mujeres ocupadas podrían acceder a las opciones de trabajo que les brinda la nueva economía digital, mientras que el 59% que laboran en la informalidad difícilmente podrían realizar sus tareas en remoto, lo que resultaría en una ampliación de las brechas laborales entre ocupadas formales e informales.

El reto que tenemos como Gobierno y como sociedad es que la aceleración de la economía digital, de los procesos de inteligencia artificial y automatización del trabajo no se traduzcan en una catástrofe ocupacional para las mujeres que profundice las brechas existentes.

El acceso a internet es otro de los limitantes para el aprovechamiento de las oportunidades productivas

en esta nueva realidad digital. Este problema se hace más evidente en los hogares con ingresos bajos, pues en Colombia, por ejemplo, solo un 21% de los hogares del primer quintil tienen acceso a internet, debido a que el costo del servicio de banda ancha móvil y fija para la población del primer quintil representaba el 26% del ingreso de estos hogares⁸.

El reto que tenemos como Gobierno y como sociedad es que la aceleración de la economía digital, de los procesos de inteligencia artificial y automatización del trabajo no se traduzcan en una catástrofe ocupacional para las mujeres que profundice las brechas existentes. Un estudio reciente del BID estimó que un 29% de trabajadoras mujeres en Latinoamérica podrían ser progresivamente afectadas por los procesos de digitalización, por lo que se hace imperativo el fortalecimiento de las nuevas capacidades que demanda la era digital y la migración hacia las ocupaciones del futuro que ahora mismo se han convertido en las ocupaciones del presente.

Pobreza con cara de mujer

Estamos enfrentando una pandemia sin precedentes que amenaza con convertirse en una verdadera crisis

8. Ministerios de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones-Colombia-Encuesta de acceso, uso y apropiación de las TICs, 2018.

9. CEPAL, *op. cit.*

humanitaria que compromete no solo la salud, sino también la dignidad y condiciones de vida de los individuos; y en la cual las mujeres, una vez más, aparecen en el panorama como la población más afectada. Diversas estimaciones apuntan a que 118 millones de mujeres a lo largo del continente caerían por debajo de la línea de pobreza, lo que profundizaría el fenómeno de “feminización de la pobreza”⁹.

El incremento en los niveles de pobreza femenina se relaciona con los efectos directos que tiene el confinamiento sobre la vida productiva de las mujeres, en especial, sobre el empleo. Durante la cuarentena una mayor proporción de mujeres que de hombres no podrán trabajar debido a que ellas están sobrerrepresentadas en el empleo informal y en los sectores más afectados por el aislamiento, tales como el comercio y los servicios. Lo anterior tiene un impacto directo sobre los ingresos de las mujeres y sobre sus condiciones de vida y la de sus hogares.

Además de los impactos en los niveles de pobreza y pobreza extrema, la crisis que enfrentamos también surtirá efectos sobre la movilidad social de las mujeres dentro del sistema de clases, reconfigurando por completo el actual esquema. Es así como las estimaciones del Banco Mundial señalan que, por ejemplo, en un país como Colombia, 734.000 mujeres que antes de la

crisis se encontraban en condiciones de vulnerabilidad más no de pobreza, terminen en condiciones de pobreza y pobreza extrema; mientras que 649.000 mujeres que en la actualidad clasifican como clase media vuelvan a estar en una posición de vulnerabilidad o incluso migren hacia una situación de pobreza¹⁰.

Gobiernos de todo el mundo intentan amortiguar el efecto en los niveles de pobreza a través de programas de transferencia monetaria: pero es importante abonar el terreno para una reinserción exitosa de la mujer en la vida productiva pos COVID-19.

Los efectos de la COVID-19 sobre los niveles de pobreza no se traducen solo en pérdidas individuales, sino que también afectan al nivel de vida de quienes viven con la persona afectada. En ese sentido, una población vulnerable son las personas que conforman los hogares con jefatura femenina, los cuales, antes de la crisis registraban una

10. Observatorio de la Mujer Colombiana. “Impacto Socioeconómico de las Mujeres en el COVID-19 (III): Pobreza” Bogotá 2020. http://www.observatoriomujeres.gov.co/archivos/publicaciones/Publicacion_48.pdf

incidencia en la pobreza monetaria 4 puntos porcentuales superior a la de los hogares con jefatura masculina, y una incidencia de la pobreza multidimensional 3,2 puntos porcentuales por encima de la media.

Si bien la pobreza es un fenómeno que afecta tanto a hombres como a mujeres, lo cierto es que la situación de pobreza en las mujeres se agravaría aún más como consecuencia de la crisis. Gobiernos de todo el mundo intentan amortiguar el efecto en los niveles de pobreza a través de programas de transferencia monetaria, sin embargo, es importante abonar el terreno para una reinserción exitosa de la mujer en la vida productiva pos COVID-19, a través de la creación de oportunidades de empleo y emprendimiento para ellas, además de garantizarles el acceso igualitario a la propiedad y recursos de financiación; de esta forma se evitaría un retroceso de 10 años en materia de superación de la pobreza.

Algunas reflexiones

Estamos enfrentando una crisis sin precedentes que amenaza con la autonomía económica de los hogares y, como consecuencia de ello, el incremento en la incidencia de la pobreza y pobreza extrema. Los hogares en cabeza de mujeres son los más vulnerables a los posibles efectos socioeconómicos de la pandemia.

Según estimaciones del Banco Mundial, el impacto global económico de la

pandemia será la causa de un aumento de la pobreza que no se veía desde 1998 y se espera que alrededor de 100 millones de personas alrededor del mundo caigan en condiciones de pobreza extrema. El llamado que hacen los organismos multilaterales a los gobiernos es a emprender acciones para la mitigación de los efectos de la pandemia sobre las condiciones socioeconómicas de los ciudadanos más vulnerables, entre ellos las mujeres.

Colombia ha promovido una Coalición Iberoamericana para el Empoderamiento Económico de la Mujer, pues consideramos indispensable tener a las mujeres participando de manera más activa en la recuperación económica pos pandemia.

En ese sentido, es preciso diferenciar las respuestas urgentes que requiere la crisis de las intervenciones en el mediano y largo plazo. Se deben combinar medidas que ataquen las consecuencias inmediatas de la pandemia tales como las transferencias monetarias, con medidas que mejoren

las habilidades productivas de las mujeres, fortaleciendo su capacidad de respuesta ante una posterior crisis.

Si bien las medidas sociales adoptadas por el gobierno logran amortiguar parte de los efectos socioeconómicos desatados por la crisis, su efectividad dependerá también de que estas se complementen con estrategias de reactivación de mediano y largo plazo que fortalezcan las capacidades productivas y la generación de empleo. En ese sentido, la recuperación económica solo es posible si se nivela el terreno de oportunidades económicas para las mujeres. Por lo anterior, las medidas sociales de mitigación deberán combinarse con medidas que les permitan a las mujeres reinserirse de manera exitosa a la actividad productiva. Estas medidas deberán enfocarse en un reentrenamiento de habilidades que les permitan migrar hacia los sectores con mayores probabilidades de reactivación inmediata; el cierre de la brecha en habilidades STEM tan necesarias para los procesos de inteligencia artificial y digitalización que se han acelerado debido al confinamiento; así como también el acceso igualitario al crédito y los servicios de asistencia técnica.

Las mujeres son las socias estratégicas para la recuperación económica, por lo que solo haciéndoles partícipes de las oportunidades económicas en el marco de la reactivación logramos un crecimiento económico más incluyente.

El pasado 30 de abril Colombia lanzó una Coalición Iberoamericana para el Empoderamiento Económico de la Mujer, pues consideramos indispensable tener a las mujeres participando de manera más activa en la recuperación económica pos pandemia.

Colombia invita a la comunidad internacional, a los gremios, los empresarios y a las sociedades a generar oportunidades económicas para las mujeres: si no, retrocederíamos 10 años en pobreza y echaríamos a perder lo logrado en las últimas dos décadas en cierre de brechas de género.

Esta Coalición promovida por Colombia, de la cual hacen parte Alicia Bárcena (CEPAL), María Noel Vaeza (ONUMujeres Latinoamérica), Susana Malcorra (exministra de Exteriores de Argentina, Decana de IE School of Global and Public Affairs), Rebeca Grynspan (Secretaria General Iberoamericana), Laura Chinchilla (expresidenta de Costa Rica) y la vicepresidenta de Costa Rica, Epsy Campbell, ha definido de la mayor

urgencia las siguientes acciones para empezar.

La propuesta de Colombia es que los Estados creen fondos para el emprendimiento de las mujeres y que estos sean fortalecidos con los créditos que los Estados reciben de las instituciones financieras internacionales.

Que todos los créditos que las instituciones financieras internacionales otorguen a los Estados contengan una cláusula que los comprometa a destinar un porcentaje de los mismos para cerrar la brecha contra las mujeres incluyendo un trazador presupuestal, para que a través de los ministerios de Hacienda o Finanzas se asegure que irán a educación, vivienda, emprendimiento y desarrollo de valor agregado de mujeres rurales, desarrollo empresarial de mujeres urbanas, participación de las mujeres en tecnología, inteligencia artificial, acceso a la justicia, programas para prevenir la violencia y discriminación contra las mujeres.

Y que los gobiernos lleven un tablero de control que haga seguimiento al impacto de esos recursos en la equidad de género, reducción de la pobreza y desarrollo económico de las naciones.

Los otros puntos que promueve la Coalición:

- Promover la reforma y/o derogación de todas las leyes que directa o indirectamente discriminen a las mujeres y la adopción de marcos normativos que propicien la autonomía y el empoderamiento económico de las mujeres.
- Promover que los Estados den incentivos sustantivos que conduzcan a que más empresas de mujeres participen de las compras públicas o estatales. Estamos trabajando en ello y quisiéramos contar con su decidido apoyo y conocimiento especializado para presentar acciones concretas en este tema y escalarlas en la región.
- Promover medidas para fomentar el emprendimiento y el trabajo decente en nuestros países, incluyendo sistemas de cuidado que establezcan bases para la reactivación, generen nuevos empleos de calidad y potencien el bienestar en un marco de aceleración y reactivación socioeconómica.

En ese orden de ideas, el llamado de Colombia a la comunidad internacional, a los gremios, los empresarios y a las sociedades en general es a que generemos oportunidades económicas para las mujeres, pues de no ser así retrocederíamos 10 años en pobreza y echaríamos a perder lo logrado en las últimas dos décadas en cierre de brechas de género.



Resiliencia y transformación. Las mujeres y niñas ante la COVID-19



Nadine Gasman Zylbermann*

Instituto Nacional de las Mujeres, México

Una invitación a diseñar una agenda común que permita avanzar hacia una nueva normalidad, con una respuesta global basada en la unidad y la cooperación multilateral renovada para alcanzar un futuro más cuidador y más solidario en el que nadie se quede atrás, nadie se quede afuera.

Introducción

La aparición sorpresiva del coronavirus SARS-COV2, y su correspondiente enfermedad COVID-19 extendida por el mundo, ha provocado una pandemia que es un riesgo para todos y todas, pero que tiene efectos desproporcionados sobre la salud y los medios de vida de las personas, porque el virus no discrimina, pero sus impactos sí.

Diversas investigaciones han documentado que son las mujeres y niñas las más afectadas¹. Por ello, el objetivo de este artículo es abordar la pandemia sanitaria desde la perspectiva de género. Es decir, desde la visión

* Es presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres. Doctora en Salud Pública por la Universidad de Johns Hopkins. Cuenta con una sólida trayectoria profesional en la generación de políticas públicas en materia de igualdad de género, prevención de las violencias contra las mujeres y su empoderamiento económico y político, tanto en el sector público como en organismos internacionales.

1. ONU Mujeres (septiembre 2020). COVID-19 y su costo económico para las mujeres: la historia detrás de los números. Recuperado de https://www.unwomen.org/en/news/stories/2020/9/feature-covid-19-economic-impacts-on-women?utm_source=dlvr.it&utm_medium=facebook

de las mujeres: qué significó para las mujeres en México la aparición de la COVID-19, cómo estaba su vida antes de la pandemia, a qué desafíos y ajustes se tuvieron que enfrentar, cuál ha sido el desgaste físico, mental y económico por mantenerse en confinamiento como medida para la no propagación del virus, y cuáles son los impactos de mediano plazo en sus vidas.

Esa mirada crítica que ha sido fundamental y desde donde hemos trabajado en el Gobierno de México para atender las necesidades de mujeres y hombres de manera sensible y responsable a través del fortalecimiento de los programas sociales en favor de quienes son más vulnerables y mediante acciones concretas para prevenir, atender y sancionar las violencias contra las mujeres, así como para impulsar el fortalecimiento de la economía reconociendo la diversidad de necesidades de las personas.

La sorpresa: qué significó para las mujeres la llegada de la pandemia

Antes de la pandemia, en México, como en la mayoría de los países de América Latina y el mundo, las mujeres ya vivían condiciones de desigualdad en su día a día pues casi todas enfrentan condiciones adversas.

La llegada de la COVID-19 significó para las mujeres cambios sustanciales

en sus vidas, el golpe de realidad modificó todos sus escenarios públicos y privados. De un día para otro, millones de mujeres se confinaron en casa, a la par de sus hijas e hijos, parejas y personas dependientes; con la diferencia de que fueron ellas las responsables no solo de las labores domésticas y de cuidado, sino además de las condiciones que las han hecho asumir funciones de ser maestras, enfermeras, tener creatividad para crear juegos para sus hijos e hijas, salir a comprar alimentos, etcétera.

A pesar de toda la carga que representa lo anterior, las mujeres también se vieron afectadas en lo laboral, pues tampoco podían fallar en sus empleos. La exigencia social de producir pareció ser la misma porque la otra o las otras jornadas son invisibilizadas.

Frente a esto, las mujeres echaron mano de otras mujeres, por lo que, en cualquier caso, esas funciones han sido asumidas mayoritariamente por un rol femenino. En consecuencia, las mujeres quedaron atrapadas en un círculo de actividades que las dejó exhaustas y sin tiempo para sí mismas. La casa se volvió así un lugar también pobre de tiempo para ellas, que además con el teletrabajo parece haber sido invadido como un espacio desde el que también se juega lo público.

Por si esto fuera poco, para millones de mujeres el confinamiento significó estar 24 horas, siete días a la semana

con sus agresores. Pues lejos de romantizar, sabemos que las familias pueden jugar un rol contradictorio al representar por un lado espacios de solidaridad, cuidado, amor y al mismo tiempo ser potenciales ámbitos de conflicto, múltiples violencias y violaciones de derechos humanos.

Así pues, en México el “**quedarse en casa**”, promovido como una medida sanitaria indispensable de cuidado comunitario frente a la COVID-19, tuvo desde el inicio para las mujeres costos adicionales. La pandemia las puso en la primera línea de respuesta, sea como médicas, enfermeras, cuidadoras, limpiadoras; en las farmacias, en los comedores comunitarios, pero al mismo tiempo también en la primera línea de sobrecarga, cansancio y riesgo.

La realidad: los ajustes a la organización del trabajo, los desafíos económicos y el crecimiento de las desigualdades y las violencias

Aunque al inicio se tenía la esperanza de algún regreso a la vida cotidiana pre-pandemia, pronto se hizo claro que esto no ocurriría. Las medidas sanitarias y los cambios en la vida pública y privada se quedarían por tiempo indefinido; tendríamos que aprender a vivir en una “nueva normalidad”.

Este contexto implica que muchas de las actividades económicas se mantengan en la virtualidad o con distanciamiento social. Como ya hemos dicho, el mantenimiento del confinamiento ha representado para las mujeres en México y el mundo estrés y sobrecargas de trabajo mayores de lo habitual. Las tareas del hogar y los trabajos de cuidados siguen recayendo principalmente en ellas, además del teletrabajo, las dobles o triples jornadas, la búsqueda de empleo o el desgaste que produce el desempleo. Además, ha crecido el tiempo que pasan con sus parejas, algunas de las cuales también son quienes las agreden.

Estos cambios han hecho más amplias las brechas de desigualdad que afectan históricamente y de manera diferenciada a las mujeres y niñas: la crisis de los cuidados, violencia contra las mujeres, brecha salarial y trabajos precarios, entre otras.

La crisis de los cuidados

Los cuidados como un derecho de todas las personas ha sido un tema que se había aplazado durante varias décadas, nuevamente el feminismo se ha encargado de ponerlo en el centro de las necesidades humanas y sociales, sobre todo por la desigualdad que genera al no ser valorados como lo merecen.

Cuidar y recibir cuidados ha sido una actividad que se discute poco debido

a que en gran parte de la sociedad se ha obviado que las mujeres —incluso sin importar la edad— debido a una atribución propia de la feminidad no sustentada, son quienes se encargan del cuidado de las personas adultas mayores, de niñas y niños, de quienes requieren cuidados especiales y en general de esas otras personas, lo cual las mantiene relegadas y casi destinadas a esta actividad durante toda su vida restando oportunidades de llevar a cabo otras que representen una elección libre.

El pensamiento colectivo y el fuerte arraigo de roles y estereotipos también ha llevado a que la profesionalización de los cuidados sea una actividad realizada por mujeres, es por eso que las matrículas universitarias se encuentran feminizadas cuando hablamos de carreras como enfermería, trabajo social o pedagogía, pues las mujeres suelen elegir estas carreras debido a que casi de forma permanente se les dice que es en lo que pueden destacar, alejándolas de las ingenierías, las matemáticas o las ciencias físicas.

Esta profesionalización es lo que ha hecho que hoy en día y ante la pandemia las mujeres estén en la primera línea de respuesta, atención y cansancio. Este sigue siendo particularmente el caso de las mujeres que conforman la mayor parte del

trabajo de cuidados en los servicios de salud; por ejemplo, en México más de 470.000 personas se dedican a la enfermería, de las cuales el 79% son mujeres y el 21% hombres².

Los cuidados como un derecho de todas las personas ha sido aplazado durante décadas; el feminismo se ha encargado de ponerlo en el centro de las necesidades humanas y sociales, sobre todo por la desigualdad que genera.

Durante el periodo más estricto de confinamiento, las trabajadoras ocuparon muchos puestos de trabajo que se consideraron esenciales, sin embargo, se encuentran entre los de más baja remuneración. Un alto porcentaje de mujeres no podía permitirse quedarse en casa y protegerse a sí mismas ni a sus familias y estaban expuestas a un mayor riesgo a su salud, pero también al riesgo de ser víctimas de violaciones de seguridad en el lugar de trabajo y explotación.

En ese mismo sentido, la pandemia subrayó el hecho de que las mujeres

2. INEGI. (2015). *Encuesta Intercensal*, Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/214>

dedican más tiempo a las labores domésticas y de cuidado que los hombres. Como muestra, dos datos: en México solo 4 de cada 10 mujeres trabaja de manera remunerada, en comparación con los 7 de cada 10 hombres que lo hacen³. En temas de cuidados, en promedio, las mujeres dedican 39,7 horas a la semana a realizar trabajo doméstico o de cuidados no remunerado en los hogares, mientras que los hombres 15,2 horas, es decir una brecha de 24,5 horas⁴. Esto equivale al 22.8% del Producto Interno Bruto (PIB) Nacional⁵.

Autonomía económica

El confinamiento ha representado para las mujeres un estrés importante también en su vida laboral. Muchas de ellas tuvieron que dejar sus empleos por la necesidad de quedarse en casa cuidando a sus hijas e hijos y personas dependientes, pero también, porque muchas de ellas fueron despedidas, o porque en México el 53% de las mujeres que trabajan, lo hacen en la informalidad⁶.

A nivel regional, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la caída económica en la región agregará 12 millones de personas a las filas del desempleo y llevará a 28,7 millones de personas adicionales a la pobreza y a 15,9 millones de personas a la pobreza extrema⁷. Pero como ha sucedido, las mujeres son las que sufren más estos impactos.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Entidad de las Naciones Unidas dedicada a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (ONU MUJERES), se esperaba que la tasa de pobreza entre las mujeres disminuyera en un 2,7% entre 2019 y 2021; sin embargo, las proyecciones ahora prevén un aumento del 9,1% debido a la pandemia y sus consecuencias. Hablamos de alrededor de 47 millones de mujeres y niñas que caerán por debajo de la línea de pobreza⁸.

En México, aún no contamos con datos sobre el posible crecimiento

3. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2020). *Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo*, Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/investigacion/etoe/#Microdatos>

4. INEGI. (2020). *Tabulados básicos y tabulados complementarios de la ENUT 2019*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/enut/2019/default.html#Tabulados>

5. INEGI. (2020). *Sistema de Cuentas Nacionales de México*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/temas/tmrh/>

6. INEGI. (2020). *Nota técnica. Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. nueva edición (ENOE). Cifras durante el tercer trimestre de 2020*. Recuperado de [ps://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/enoe_n_notas_tecnicas_trim3.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/enoe_n_notas_tecnicas_trim3.pdf)

7. Bárcena, A. (2020). *Los Efectos Económicos y Sociales del COVID-19 en América Latina y el Caribe. Legislando para la recuperación económica frente al COVID-19. Diálogo cooperativo entre las y los presidentes de los poderes legislativos de América Latina – Para las Américas*. Recuperado de https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/200605_final_presentacion_parlamericasv_alicia_barcelona.pdf

8. ONU Mujeres. (2020). *From Insights to Action. Gender Equality in the Wake of Covid-19*. Recuperado de <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/gender-equality-in-the-wake-of-covid-19-en.pdf?la=en&vs=5142>

de la pobreza femenina, pero otros indicadores económicos nos pueden dar una idea de lo que ocurrirá. De acuerdo con la Encuesta Ocupación y Empleo del INEGI⁹, en marzo pasado, cuando inició la crisis sanitaria, la tasa de desocupación de las mujeres era del 3,3% sin empleo y buscando uno. Sin embargo, para julio, el desempleo entre las mujeres pasó al 6%, tuvo un incremento de más del 50%. En el caso de los hombres, la cifra es menor.

Violencia contra mujeres y niñas

Otro de los problemas que la pandemia ha dejado a su paso se relaciona directamente con las violencias contra las mujeres y niñas. Éstas siguen siendo una de las mayores desigualdades y barreras que enfrentan las mujeres: seis de cada diez mujeres mayores de 15 años han vivido un incidente de violencia a lo largo de su vida¹⁰.

El confinamiento social ha provocado que muchas mujeres estén compartiendo su espacio y conviviendo con sus parejas, que en numerosos

casos han resultado ser sus agresores, es decir, la pandemia y las medidas que han tenido que ser tomadas para contrarrestar los efectos de la COVID-19 en la salud de la población ha puesto a las mujeres en situaciones de mayor vulnerabilidad.

En los meses recientes, se ha evidenciado con mayor fuerza a nivel mundial que la violencia de género es una segunda epidemia que no se detiene, pues ningún espacio es seguro cuando se es mujer. Se estima que, de marzo a junio de 2020, se registraron 1.409 feminicidios en América Latina y más de 240.000 denuncias por algún tipo de violencia contra la mujer¹¹. En México, en el mismo periodo se registraron 324 feminicidios¹².

Sin embargo, este es un fenómeno que no es exclusivo de nuestra región o de nuestro país, sino que se ha presentado en todo el mundo, como consecuencia del machismo, la misoginia y el sistema patriarcal. Durante los primeros meses de confinamiento, y con base en lo reportado por los Centros de Estadísticas De Gobierno de diversos

9. INEGI. (2020). *Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Cifras durante el primer trimestre de 2020*. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/enoe_ie/enoe_ie2020_05.pdf

10. INEGI. (2016). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, ENDIREH 2016. Principales Resultados*. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2016/doc/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf

11. Quintela, C. (2021). *Las cifras de la violencia de género durante la cuarentena por covid-19. Violentadas en Cuarentena. Distintas Latitudes*. Recuperado de <https://violentadasencuarentena.distintaslatitudes.net/feminicidio/>

12. *Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SESNSP (2020). Información sobre violencia contra las mujeres (Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1), Centro Nacional de Información*. Diciembre 2020. Recuperado de https://drive.google.com/file/d/1RHUjF-foAgeft_iaAGgXliPvvgRfPT9b/view

países, vimos cómo en China las denuncias por violencia doméstica se triplicaron, en España, las llamadas por violencia de género se dispararon un 12%, en Francia, las denuncias por violencia de género se incrementaron un 30%, en Colombia las llamadas de auxilio aumentaron hasta un 90%; y cómo en Estados Unidos, cada minuto, unas 20 personas se identificaban como víctimas de violencia física por su pareja.

La respuesta necesaria: el Gobierno de México ante la nueva normalidad

Desde el inicio de la administración del Presidente Andrés Manuel López Obrador, el Gobierno de México ha mantenido una mirada sensible y transformadora, que reconoce que nuestra democracia se fortalece con la protección de los derechos y la inclusión de quienes se encuentran en mayores condiciones de pobreza, discriminación y desigualdad.

Ante la emergencia sanitaria, México fue muy claro al asegurar que no habría represión, no se promoverían acciones restrictivas, ni el uso de la fuerza pública para asegurar el cumplimiento de las medidas de mitigación. Sin embargo, sí se han implementado medidas para salvaguardar la salud de las personas y se han impulsado medidas económicas de apoyo a quienes se han visto en situación de mayor vulnerabilidad debido a las afectaciones que se han presentado.

Una de las primeras acciones fue priorizar el apoyo para el 70% de los hogares donde se localizan las familias en mayor situación de vulnerabilidad mediante una política económica solidaria que reconoce las necesidades de las y los mexicanos. Además, se fortalecieron y aumentó el alcance de los programas de apoyo para la población, los cuales impactan directamente en la vida de las mujeres y las niñas.

Tal es caso del programa Jóvenes construyendo el futuro, una iniciativa que vincula a jóvenes entre 18 y 29 años con empresas, instituciones que les ofrecen una oportunidad de aprender y desarrollar sus habilidades técnicas y laborales, la cual ha beneficiado a 1,4 millones de personas, de las cuales, 6 de cada 10 son mujeres. O el programa de Pensión para el bienestar de las personas adultas mayores, el cual beneficia a 4,7 millones de mujeres, lo que representa el 55% del total. Un tercer ejemplo es el programa de Apoyo al bienestar de niñas y niños hijos de madres trabajadoras, el cual ha beneficiado a más de 210.000 mujeres y que se centra en garantizar que las mujeres y hombres que buscan empleo o que estudian cuenten con recursos para cubrir las necesidades de sus hijos e hijas.

La dispersión de los recursos otorgados para estos y otros programas sociales que se ofrece de manera mensual fue adelantada entregando en una sola

exhibición el apoyo correspondiente a varios meses. El objetivo de ello fue mitigar el impacto negativo de la pandemia en la economía y salud de la población, por un lado, manteniendo el consumo local y por otro permitiendo que las personas pudieran disminuir la cantidad de viajes fuera del hogar.

Asimismo, las becas para el Bienestar Benito Juárez y las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García benefician directamente a las niñas y mujeres de localidades indígenas y afromexicanas, de alta o muy alta marginación. Tan solo durante el bimestre de mayo a junio de 2020, las Becas de Educación Básica han beneficiado a más de 3 millones de niñas, y la Beca Universal ha sido entregada también a más de 3 millones de mujeres jóvenes.

Paralelamente a estas acciones, con la llegada de la pandemia, se fortaleció el desarrollo de estrategias transversales que tocarán los ejes de atención, prevención y sanción para eliminar las violencias contra las mujeres. Se aceleró y fortaleció la coordinación entre las instituciones federales y también con los 32 estados de la federación región, mediante la formación del Grupo Interinstitucional de la Estrategia contra las Violencias (GIEV), desde el cual se han tomado medidas importantes para responder

a los efectos diferenciados de la pandemia desde que ésta inició.

Una de las primeras acciones impulsadas por este Grupo en México fue declarar como servicios esenciales los refugios, centros de atención a mujeres víctimas de violencia, guarderías y estancias infantiles y asegurar el funcionamiento de todos los servicios ministeriales, administrativos y judiciales que atienden las violencias contra las mujeres¹³.

Ante la emergencia sanitaria, México fue muy claro al asegurar que no se promoverían acciones restrictivas ni el uso de la fuerza pública para asegurar el cumplimiento de las medidas de mitigación.

Se fortaleció la línea de emergencia 9-1-1 que se estableció como la gran puerta de entrada de los casos y contacto para la percepción, identificación, localización y atención de las mujeres niñas víctimas de violencia, para lo que se capacitó a sus operadores para atender y ampliar la referencia de las mujeres que llaman

13. *Diario Oficial de la Federación, DOF (2020) Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020*

con una perspectiva de género y diversidad.

Se diversificaron las formas de atención y acompañamiento de las mujeres víctimas de violencias. Las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas buscaron alternativas y medidas innovadoras para contactar a mujeres y niñas que no pudieran denunciar o conocer la información para escapar de situaciones de violencia.

Se iniciaron acciones de perifoneo en zonas donde se ha identificado alta incidencia de violencia; en otras varias regiones se llegó a convenios con farmacias y autoservicios para implementar estrategias de orientación y canalización solicitando un cubrebocas de un color determinado; entregando datos para contacto en productos que compran las mujeres, y a través de la difusión de recetas de platillos típicos donde al final se informaba de los mecanismos de contacto en caso de violencia, entre otras medidas.

Desde el inicio de la Jornada de Sana Distancia, donde las autoridades sanitarias nos instaban a quedarnos en casa como medida de no propagación del virus, en el INMUJERES fuimos enfáticas en respetar esta medida, pero también dimos el mensaje claro a todas las mujeres y niñas a no tolerar

ningún tipo de violencia y hacerles saber que no estaban solas. Por ello, una de las principales acciones en materia de prevención fue la difusión del 9-1-1 a nivel nacional, pero también de líneas telefónicas locales y *apps* de emergencia, así como estrategias y mensajes en redes sociales.

En este mismo sentido, y con la intención de ampliar y fortalecer los servicios de los refugios, el 7 de abril de 2020 se aprobó un presupuesto de 405.003.761 pesos para el Programa de Apoyo a Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos, mismos que comenzaron a dispersarse a partir del 28 de abril del mismo año y para el 26 de octubre ya se tenía un avance del 98% del presupuesto¹⁴.

Simultáneamente y para mitigar los impactos sociales y económicos que iba dejando esta pandemia se empezó a trabajar desde el Gobierno de México en acciones para la inclusión económica de las mujeres a través de los Programas de Apoyo Financiero a Empresas Familiares Créditos a la Palabra, que entregaron 1.001.113 créditos por un monto de 25.028 millones de pesos, beneficiando a pequeñas empresas familiares.

Por su parte, también se abrió una convocatoria para entrega de

14. Gobierno de México. (2020, octubre 26). 8° Informe mensual | Grupo Interinstitucional de Estrategia contra las Violencias (GIEV) [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=Wj59i7ffD8g>

Créditos Solidarios a la Palabra para Personas Trabajadoras del Hogar e Independientes, siendo aprobadas más de 15. 200 solicitudes para acceder a un crédito, identificando desde el inicio beneficiarias como las trabajadoras del hogar que nunca habían sido beneficiadas.

Desde el INMUJERES, creemos firmemente que una de las dimensiones donde es necesario invertir para la recuperación económica pospandemia y de cara al presente y futuro son las capacidades de las mujeres. Por tal motivo, en coordinación con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría del Trabajo creamos estrategias innovadoras, haciendo uso de la tecnología y las herramientas digitales y abriendo canales de distribución sin barreras para favorecer su desarrollo económico, mismo que estamos seguras impactará de manera positiva en sus familias y comunidades.

En 2020, impulsamos diversas estrategias: para el impulso de las mujeres que viven o han vivido violencia y que se encuentran en situación de vulnerabilidad; y para el impulso de mujeres exportadoras Mujer Exporta MX, la cual está alineada a los objetivos del Tratado comercial entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

También diseñamos la Estrategia Mercado Libre, la cual surge en respuesta a las afectaciones en materia

económica causadas por las acciones de contingencia. Este proyecto busca apoyar el desarrollo económico de las mujeres productoras, emprendedoras y empresarias mexicanas, facilitando las condiciones para su acceso a las plataformas de comercio digital y brindando capacitación en materias relacionadas con habilidades empresariales e inclusión financiera.

Desde el INMUJERES, creemos firmemente que una de las dimensiones donde es necesario invertir para la recuperación económica pospandemia y de cara al presente y futuro son las capacidades de las mujeres.

En 2021, en el marco del Plan de Reactivación Económica, con sus ejes estratégicos —mercado interno, empleo y empresa como el pilar primario— se está poniendo especial atención a las micro, pequeñas y medianas empresas (*mipymes*) encabezadas por mujeres, brindándoles apoyo con capacitación y actualización digital.

También se ha dado prioridad al financiamiento de las empresas de mujeres. Entre los objetivos de dicho plan, se destaca la implementación

de nuevos créditos a la palabra por un monto de 1.600 millones de pesos. Dichos financiamientos de 25.000 pesos serán distribuidos en tres segmentos, el primero de ellos a 20.000 empresas encabezadas por mujeres.

Una luz al final del túnel: las acciones que llegaron para quedarse, la reconstrucción con los aprendizajes

Con estas acciones, el Gobierno de México reafirma que es un gobierno de causas y una de ellas está con quienes menos tienen y más les falta. Un modelo donde la piedra angular es el bienestar de las mujeres, jóvenes, niñas y niños, que es impulsor del crecimiento económico y de la pacificación del país, pero también es fundamental para garantizar que no haya retrocesos en los derechos de las futuras generaciones de mujeres y niñas.

El mundo no será más como lo conocíamos. Los nuevos tiempos pospandemia traerán consigo un nuevo orden en lo social, en lo personal y en lo público. Si bien a finales de 2020 se encendió una luz de esperanza que esperábamos a nivel mundial con la noticia de que las primeras vacunas estaban listas para ser distribuidas, en donde México fue uno de los 10 países en el mundo, y el primero en América Latina en recibirlas, la reconfiguración

nos exige reflexionar sobre los tiempos venideros y sobre cómo debemos actuar para responder de manera específica ante la demanda de las necesidades de las mujeres y las niñas.

La nueva normalidad debe ser construida en colectivo, escuchando las voces de todas las personas y poniendo las necesidades de las mujeres y niñas en el centro de los esfuerzos de los gobiernos para que sea más solidaria, más justa y más igualitaria, no solo en beneficio de las mujeres y niñas, sino de toda la sociedad.

Por eso, desde el INMUJERES vemos este tiempo como una oportunidad única para fortalecer todos los temas de la agenda nacional de género, particularmente, las principales necesidades de las mujeres que durante estos meses se visibilizaron con fuerza.

Uno de ellos, por supuesto es la corresponsabilidad en los cuidados. Desde el Gobierno de México estamos trabajando para construir paulatinamente un Sistema de Cuidados progresivo, incluyente y sostenible con tres pilares fundamentales: atención

al cuidado, acceso al trabajo formal y la reducción de la violencia, así como la construcción de paz.

La nueva normalidad, como la hemos llamado en México, debe ser construida en colectivo, escuchando las voces de todas las personas y poniendo las necesidades de las mujeres y niñas en el centro de los esfuerzos de los gobiernos para que sea más solidaria, más justa y más igualitaria, no solo en beneficio de las mujeres y niñas, sino de toda la sociedad.

Queremos que las mujeres no tengan miedo de salir a las calles, que las niñas sueñen con un futuro que puedan cumplir, que los hombres asuman responsablemente las tareas de cuidado y la gestión del hogar y que los niños crezcan sin estereotipos que les limiten sus posibilidades de desarrollo personal.

Queremos un futuro de igualdad de oportunidades para las mujeres y las

niñas. La pandemia, hoy más que nunca, exige una respuesta global basada en la unidad y la cooperación multilateral renovada para alcanzar un futuro más cuidador y más solidario en el que nadie se quede atrás, nadie se quede afuera.

Como gobiernos, tenemos la responsabilidad de brindar oportunidades para disminuir los impactos negativos de la pandemia mediante acciones inmediatas que hemos establecido, pero también mediante programas y acciones que sean sostenibles en el tiempo y que sean de largo alcance. En el Gobierno de México somos conscientes de las necesidades de las mujeres y niñas y estamos ocupándonos de ellas.

Como mujer, feminista y funcionaria pública les invito a encontrarnos en una agenda común que nos permita avanzar hacia esta nueva normalidad que merecemos.



*El fondo “La Francofonía con ellas”: una solución multilateral a la crisis de la COVID-19***

Louise Mushikiwabo*

Organización Internacional de la Francofonía (OIF)

El Fondo “La Francofonía con ellas” es un ejemplo de cómo el multilateralismo puede aprovechar la crisis sanitaria actual para renovarse.

El pasado 28 de noviembre, en compañía de varias mujeres del mundo francófono que han roto el techo de cristal en los ámbitos de la política, la economía, la salud, la educación y la cultura, anuncié oficialmente en TV5Monde la puesta en marcha del fondo “La Francofonía con ellas”¹. Esta iniciativa, que aporta respuestas concretas a la crisis sanitaria actual, simboliza en varios aspectos mi proyecto para la Francofonía del futuro. Desde que llegué al frente de la Organización Internacional de la Francofonía (OIF), en enero de 2019, he emprendido una profunda transformación de esta organización multilateral formada por 88 Estados y gobiernos, basada en el hecho de compartir una lengua y unos valores comunes. Mi deseo es que sea más

* Secretaria general de la Francofonía. Anteriormente ha sido ministra de Asuntos Exteriores y Cooperación de Ruanda y portavoz del gobierno, así como ministra de Información.

** Traducción de María Luisa Rodríguez Tapia.

1. <https://www.francophonie.org/la-francophonie-avec-elles>.

reactiva, más útil para las poblaciones y más capaz de amplias movilizaciones a propósito de los grandes problemas planetarios. Y no cabe duda de que la igualdad entre las mujeres y los hombres es uno de esos problemas.

En 2018 la Francofonía aprobó una Estrategia para la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, los derechos y la independización de las mujeres, lo que desembocó en la creación de una unidad especializada.

Aunque esa igualdad está todavía lejos de ser realidad, es un principio que la comunidad internacional en su conjunto ha establecido como objetivo esencial de la Agenda 2030. Y **la Francofonía ha participado plenamente en ese ascenso**. Se movilizó desde muy temprano para que sus Estados y gobiernos asumieran un papel activo en la Conferencia internacional de Pekín en 1995. En el año 2000 organizó en Luxemburgo la primera Conferencia de mujeres francófonas en torno al tema “Mujeres, poder y desarrollo”, un trío hasta entonces inédito en muchos países y que todavía no ha llegado a todas partes. De allí surgieron declaraciones y planes de actuación para combatir la violencia contra las

mujeres y las niñas y para promover su independencia económica.

Con el tema “*Creación, innovación, emprendimiento, crecimiento y desarrollo: Las mujeres se imponen*”, la Segunda Conferencia de Mujeres de la Francofonía, organizada en Bucarest en 2017, marcó una etapa importante en la reflexión para una participación más eficiente de las mujeres en el desarrollo económico.

Los compromisos adoptados por los Estados y los gobiernos se han plasmado en varios programas de cooperación, especialmente en apoyo de actividades informales generadoras de ingresos.

Otros proyectos se han fijado como objetivos reforzar las capacidades asociativas de la sociedad civil en beneficio de las mujeres, evitar los estereotipos de género y estimular una participación plena y eficiente de las mujeres en los procesos de toma de decisiones.

Apoyándose en esta dinámica, en 2018 la Francofonía aprobó una Estrategia para la promoción de la igualdad entre las mujeres y los hombres, los derechos y la independización de las mujeres, lo que desembocó en la creación de una unidad especializada dentro de la OIF.

Las mujeres, que forman la mitad de la población de los Estados y países miembros de nuestra organización, son las personas más afectadas por la

pobreza, al ser las primeras víctimas de las crisis y las guerras. Y la crisis sanitaria actual no podía ser una excepción.

Si la COVID-19 ha provocado la disminución de los ingresos de las mujeres en todo el mundo, es en los países más pobres del planeta, como siempre, donde más las ha empobrecido.

Aunque la COVID-19 agrava las dificultades latentes que afrontan las mujeres en todo el mundo, ellas, como siempre, están resistiendo y contribuyendo de forma sustancial a contrarrestar los efectos de esta crisis.

No voy a detenerme sobre sus **terribles consecuencias humanas**: hasta fines de noviembre, alrededor de un millón y medio de muertos. En la mayoría de los países, las mujeres están más expuestas al coronavirus, porque son las que más se dedican a labores asistenciales. A nivel mundial, representan el 70% de la mano de obra en el sector social y sanitario². También se ocupan más de los miembros de la familia, en particular de los ancianos, que forman parte de las poblaciones

más vulnerables frente al virus. Las medidas de confinamiento aplicadas, con diferente intensidad, en casi todos los países han tenido a menudo efectos más negativos para ellas que para el resto de la población. En concreto, dichas medidas han supuesto un agravamiento de la violencia doméstica contra ellas y contra los niños³. En Francia, por ejemplo, las intervenciones policiales debidas a este tipo de actos violentos aumentaron un 42% durante el primer confinamiento, en la primavera de 2020.

Las **consecuencias sociales y económicas** de esta pandemia son inconmensurables y, como es lógico, afectan de manera desproporcionada a las mujeres. En todo el mundo, especialmente por los cierres de las escuelas durante los confinamientos, las mujeres han sido las que más han tenido que reducir su actividad remunerada e incluso han tenido que dejar de trabajar para ocuparse de los hijos y garantizar la continuidad de su educación, así como para asumir unas responsabilidades domésticas más abundantes en esos periodos en los que toda la familia permanecía en casa. Como es bien sabido, las mujeres son mayoritarias en los empleos precarios e informales. Por eso muchas de ellas han perdido sus escasos ingresos sin tener acceso a las diferentes ayudas excepcionales implantadas —cuando se han implantado— por los gobiernos.

2..Fondo de Población de Naciones Unidas.

3. Galea, Merchant y Lurie, ONU Mujeres, 2020..

Pero, si la COVID-19 ha provocado la disminución de los ingresos de las mujeres en todo el mundo, es en los países más pobres del planeta, como siempre, donde más las ha empobrecido. Según el Banco Mundial⁴, en 2020 debería haber sido posible reducir considerablemente la pobreza extrema. Pero la COVID-19 ha desmontado todas las predicciones: hoy viven entre 88 y 115 millones de personas más con unos ingresos de 1,90 dólares diarios. Muchos de esos “nuevos pobres” se concentran en países que ya antes tenían índices de pobreza elevados; en concreto, según el informe, en África subsahariana “probablemente vive hoy un tercio de las personas recién empobrecidas”.

África, continente al que pertenecen 32 de los 54 miembros de pleno derecho de la Francofonía, ha tenido una presencia relativamente escasa de la pandemia propiamente dicha. No corresponde aquí discutir los motivos de que la enfermedad haya tenido una propagación moderada, que la directora regional para África de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Matshidiso Moeti, explicó exhaustivamente en septiembre⁵. Pero el continente sí está sufriendo con toda la fuerza las repercusiones económicas de la crisis sanitaria, entre otras cosas por la drástica disminución

del tráfico transfronterizo de personas y mercancías, la gran vulnerabilidad de los países africanos más endeudados ante las fluctuaciones de la ayuda al desarrollo y el descenso de las remesas de dinero de los familiares emigrados a los países más afectados por la enfermedad, especialmente en Europa.

El riesgo de que la precariedad de las mujeres empeore es aún más fuerte por el hecho de que están circunscritas en el sector informal y tienen muy escaso acceso a los servicios esenciales.

Las mujeres contribuyen enormemente a mitigar las crisis, con la entrega constante a sus familiares y las soluciones imaginativas y pertinentes que proponen para afrontar las necesidades más esenciales. Y la crisis actual lo corrobora: como tantas veces, **las mujeres están siendo las primeras en aportar respuestas y soluciones.**

¿Cuántos talleres de costura propiedad de mujeres se han adaptado a toda velocidad para fabricar mascarillas a gran escala? ¿Cuántas mujeres se han dedicado en cuerpo y alma a reforzar al personal sanitario? ¿Cuántas cocineras improvisadas han dado de comer en los hospitales desbordados? Las mujeres han sabido afrontar esta situación jamás vista en todos los ámbitos de la sociedad, y eso queda simbolizado en este titular de la revista *Forbes*⁶:

4. Banco Mundial, *Informe sobre la pobreza y la prosperidad compartida*, 7 de octubre: <https://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2020/10/07/global-action-urgently-needed-to-halt-historic-threats-to-poverty-reduction>

5. <https://twitter.com/WHOAFRO/status/1309608901160075265>.

6. Forbes Magazine, 13 de abril de 2020..

“¿Qué tienen en común los países que mejor están gestionando la crisis del coronavirus? Que están dirigidos por mujeres”. La realidad es algo más compleja, desde luego, pero no cabe duda de que la crisis ha permitido que muchas mujeres mostraran su enorme capacidad de empatía, resiliencia e innovación.

A partir de todas estas observaciones, he querido que la OIF ponga en marcha una iniciativa de envergadura para dar plena expresión a cualidades.

Por eso hemos creado el Fondo “La Francofonía con ellas”, cuya financiación inicial procede de los créditos de la Organización que no se habían podido gastar debido a la crisis sanitaria, puesto que estaban destinados a actos anulados o aplazados: reuniones institucionales como la Cumbre de la Francofonía que se celebrará en 2021, encuentros festivos por el 50º aniversario de nuestra Organización que habríamos querido celebrar brillantemente en los cinco continentes en 2020 o seminarios y sesiones de formación que se han desarrollado por internet.

Después de una fase de gestación por parte de un equipo reducido, la creación del Fondo obtuvo el apoyo unánime de los Estados y gobiernos miembros de la Organización en una reunión virtual que se celebró el pasado mes de julio, como parte del Consejo permanente de la Francofonía. Algunos países anunciaron de inmediato una contribución

excepcional al Fondo. Otros, tanto del Norte como del Sur, siguieron rápidamente su ejemplo.

Uno de los objetivos fundamentales del fondo “La Francofonía con ellas” es sostener a las mujeres en su educación y en su formación profesional.

El objetivo general de “La Francofonía con ellas” es facilitar actuaciones sobre el terreno para permitir el acceso de las mujeres y las niñas al desarrollo económico, la educación, la sanidad, la ciudadanía y la formación profesional, con el fin de dotarlas de más instrumentos. Para ello cuenta con el respaldo de representantes de la sociedad civil reconocidos en el espacio francófono y especialmente en África y el Caribe. En concreto, pretende apoyar a las mujeres en situación de vulnerabilidad para satisfacer sus necesidades fundamentales y prioritarias y las de sus familias, ayudar a que desarrollen actividades generadoras de ingresos y darles una formación conforme a sus necesidades. El programa no solo quiere informar a estas mujeres sobre las pandemias, la salud en general y la prevención de las enfermedades, sino también explicarles de qué maneras pueden protegerse. Y por último hay otro aspecto muy importante: sostener a las mujeres en su educación y su

formación profesional, así como en la escolarización de sus hijos y, sobre todo, sus hijas.

En un momento en el que muchos cuestionan el sistema multilateral, es urgente que nuestras organizaciones se reinventen para que la gente, en particular los jóvenes, comprendan su utilidad.

La originalidad del mecanismo reside especialmente en el vínculo que se establece entre la continuidad escolar y la independencia económica de las mujeres. Y otro factor que contribuye a reforzarlo es el compromiso a largo plazo: no solo hemos querido dar una respuesta urgente a la crisis, como ya habíamos hecho con la plataforma “Solidaridad COVID-19: La Francofonía se moviliza”⁷, sino que queremos contribuir de forma duradera al desarrollo de la capacidad de resistencia de las mujeres.

La primera convocatoria de proyectos del Fondo se dotó en 2020 con casi 2,7 millones de euros. Se aprobaron 59 proyectos, para 18 países de África, Líbano y Haití, en los sectores

de la educación, la salud, la higiene, la agricultura y el comercio. Está previsto que cada proyecto reciba entre 15.000 y 70.000 euros. Con ese dinero podemos contribuir, por ejemplo, al plan de la Fundación Panzi de la República Democrática del Congo, presidida por el doctor Denis Mukwege, para dar autonomía a mujeres y niñas víctimas de la guerra, un proyecto de la asociación francesa Planète, Enfants et Développement que ofrece a las jóvenes malienses formación profesional en el sector de la estimulación temprana y la educación infantil, un proyecto de la asociación senegalesa Speak Up Africa para informar y concienciar sobre la higiene menstrual, un proyecto de la Fundación Agir Contre l’Exclusion de Túnez que apoya a las mujeres en el paso a la economía formal y un proyecto de la organización canadiense Terre Sans Frontières que pretende aumentar los conocimientos financieros de las mujeres haitianas para que puedan crear sus propias empresas en el campo de la agricultura ecológica.

Este Fondo, como indicaba al principio, es emblemático de mi proyecto sobre “La Francofonía del futuro”.

Estoy convencida de que servirá de proyecto piloto para instaurar soluciones duraderas de prevención y respuesta a las crisis en el mundo francófono. Es la base de la transformación que me he propuesto llevar a cabo en la

7. <https://www.francophonie.org/solidarite-COVID19>

Organización desde hace casi dos años. Y, en términos más generales, considero que es un ejemplo de cómo el multilateralismo puede aprovechar la crisis sanitaria actual para renovarse.

Cada vez es más evidente que las organizaciones internacionales deben demostrar lo que son mediante hechos, aportar soluciones concretas a los problemas de nuestras sociedades.

En un momento en el que muchos cuestionan el sistema multilateral, es urgente que nuestras organizaciones se reinventen para que la gente, en particular los jóvenes, comprendan su utilidad. En este sentido me pregunto si es posible que la crisis de la COVID-19 contribuya a una renovación del multilateralismo. Sé que, a semejanza de lo que está pasando en la Francofonía, otras organizaciones están empezando a examinar sus formas de actuar. Sobre este tema pudimos debatir el 16 de abril del año pasado durante una reunión organizada a iniciativa del ministerio de Asuntos Exteriores español en la que participaron dirigentes de la Commonwealth, la Secretaría General Iberoamericana y el Foro del Pacífico. En concreto examinamos un proyecto de resolución sobre “Las mujeres y las niñas y la reacción frente a la enfermedad del coronavirus (COVID-19) que fue aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas a mediados de noviembre.

Como consecuencia, la Fundación de la Commonwealth ha puesto en marcha una amplia campaña dirigida a la

sociedad civil para apoyar las iniciativas de fortalecimiento de las instituciones, las políticas y las prácticas cuyo objetivo es ayudar a las comunidades y los países que tratan de recuperarse y reconstruirse. En esa misma tónica, el programa iberoamericano de cooperación “Iberescena” ha hecho una revisión sustancial de sus modos de actuación para hacer frente a las terribles repercusiones de la pandemia en las artes escénicas.

Este, en mi opinión, es el camino que debemos seguir: **la crisis debe permitir la reactivación de un multilateralismo reforzado y renovado, basado en soluciones concretas para las poblaciones de nuestros Estados y países miembros.**

El 25º aniversario del programa de actuación de Pekín es una ocasión perfecta para que las celebraciones previstas se sustituyan por acciones concretas y sostenibles para contribuir a la autonomía de las mujeres y la defensa de sus derechos.

En términos más generales, la crisis está invitando a la comunidad internacional a hacer un giro genuino hacia un modelo de desarrollo y una regulación económica internacional que beneficie a **todas** y todos.

También nos invita a crear unos lazos más sólidos y sinceros entre las organizaciones internacionales y los ciudadanos. Es una ocasión que no debemos desaprovechar y de la que las mujeres, especialmente, saldrán necesariamente beneficiadas.



El rostro femenino de la COVID-19



Leire Pajín Iraola*

Fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe (EU-LAC)

El aumento de la desigualdad global como consecuencia de la COVID-19 incrementa las brechas en la igualdad de género. Un repaso a cómo impacta en aspectos concretos en el ámbito de la salud, la economía, el trabajo, el sistema de cuidados o la violencia de género, y unas recomendaciones para incluir la perspectiva de género en la respuesta a la pandemia, con una apuesta decidida por reforzar los compromisos con la Agenda 2030 y la asociación birregional entre la Unión Europea y América Latina, como oportunidad para una recuperación inclusiva y sostenible de esta crisis global.

A los pocos días de comenzar el mes de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró oficialmente pandemia la enfermedad causada por el SARS-CoV-2. Desde entonces, en este tiempo de crisis global e incertidumbres, desde todos los rincones del mundo hemos sido testigos de forma inédita de la vulnerabilidad individual y colectiva frente al virus, así como de sus graves impactos sociales, económicos y ambientales. La crisis actual ha mostrado con claridad las carencias de nuestro sistema de gobernanza multilateral y de desarrollo, ya conocidas antes de la COVID-19, dejándonos importantes lecciones aprendidas. Las interdependencias globales han emergido más que nunca y hoy muchos somos más conscientes de las transformaciones profundas

*Presidenta de la Fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe (EU-LAC), presidenta de la Red Española para el Desarrollo Sostenible Española (REDS), directora de Desarrollo Global del Instituto de Salud Global de Barcelona (ISGLOBAL).

que necesitamos: desde la importancia de los bienes comunes y públicos, la conexión entre distintos saberes y ópticas y las alianzas público-privadas, hasta la colaboración activa entre todos los países y actores. Así mismo, durante estos meses hemos asistido a una emergencia clara de las desigualdades preexistentes y a un aumento de sus brechas, tanto por el impacto social y económico de la pandemia como por las medidas adoptadas para paliar la crisis. Una vez más, esta desigualdad tiene un especial foco en las mujeres, que en muchos casos han visto crecer a un tiempo su vulnerabilidad y los obstáculos a los que hacer frente para alcanzar la igualdad. Este elevado aumento de las brechas de desigualdad de género supone de forma añadida un importante retroceso sobre el avance de las últimas décadas en materia de extensión de los derechos conquistados, protección social, carga de trabajo o protección contra la violencia de género, entre otros. Solo conseguiremos salir de la crisis actual si incorporamos a las mujeres al centro de la toma de decisiones como protagonistas de las políticas de reactivación económica y de protección económica y social.

La COVID-19 pone en riesgo los objetivos de la Agenda 2030

Las consecuencias derivadas de la pandemia alejarán previsiblemente las expectativas de cumplimiento de

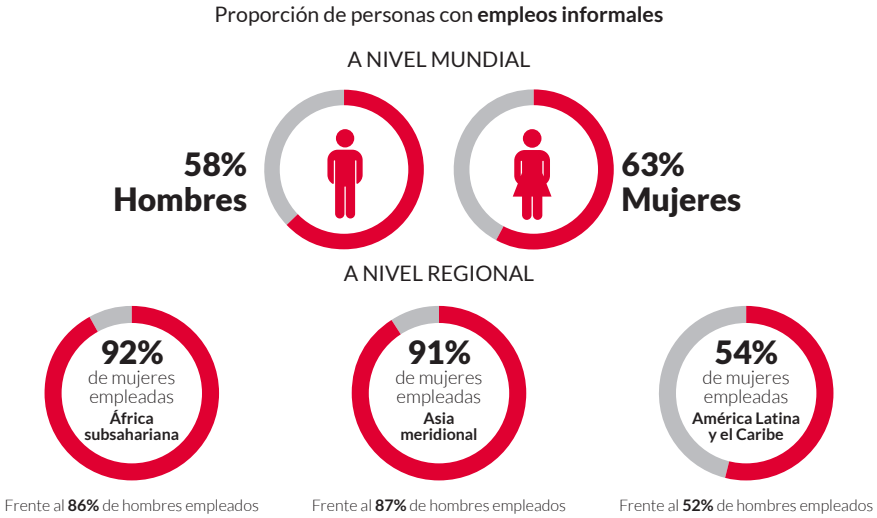
la Agenda 2030 en gran parte de sus objetivos y metas, en la recaudación para su financiación, así como en su marco temporal, con una especial preocupación sobre el impacto en el ODS5 y en las consecuencias de ello sobre las mujeres, en diferentes ámbitos:

Impacto económico y en el empleo

El informe de ONU Mujeres *From Insights to Action: Gender Equality in the wake of COVID-19 (Del conocimiento a la acción: la igualdad de género tras la COVID-19)* advierte que “la pandemia empujará a 96 millones de personas a la pobreza extrema en 2021, de las cuales 47 millones serán mujeres y niñas. La lucha contra la pobreza no recuperará las tasas anteriores a la pandemia hasta el año 2030, en un contexto marcado por los vínculos entre un mercado laboral segregado y muy precarizado, con bajos ingresos económicos, que limita las posibilidades de vida de las mujeres y también su capacidad de hacer frente con mayores garantías a la enfermedad”. Al mismo tiempo, la pandemia está teniendo un notable impacto en el empleo y la protección social en las mujeres, “teniendo en cuenta su segmentación por roles de género y su precarización global, con alta presencia en la economía informal y sin garantía de protección social”, como recuerda el Observatorio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su informe “*La COVID-19 y el mundo del trabajo. Estimaciones actualizadas y análisis*”.

Gráfico 1

Incidencia del empleo informal en las mujeres



Fuente: Fuente: ONU Mujeres <https://interactive.unwomen.org/multimedia/explainer/covid19/es/index.html>

Impacto en la violencia de género

Las consecuencias derivadas de la pandemia, así como las medidas de confinamiento adoptadas para reducir la curva de contagios en todo el mundo, han provocado un aumento de los casos de violencia género, agravado por un mayor aislamiento de las mujeres y un menor acceso de éstas a los sistemas de protección. De hecho, según ONU Mujeres, una de cada tres mujeres sufre violencia física o sexual, tal y como denuncia en su campaña “*La pandemia en la sombra*”. En países como España, según el Ministerio de Igualdad, desde el 1 de marzo al 15 de abril de 2020, se incrementaron un 650% las consultas online al número de atención a víctimas

de violencia y otras peticiones de ayuda que se detallan en el informe “*Impacto de Género del COVID*” realizado por el Instituto de la Mujer. Las mujeres están encontrando también limitaciones en el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, con riesgos claros sobre el aumento de la mortalidad materna. En América Latina y el Caribe, se estima que 18 millones de mujeres adicionales perderán su acceso a anticonceptivos modernos, dado el contexto actual generado por la pandemia de COVID-19, tal y como advierte la Comisión Interamericana de Mujeres OEA-CIM. Un impacto sobre la salud sexual y reproductiva que ya habíamos analizado en anteriores brotes epidémicos como los del ébola o el zika.

Impacto en la carga de trabajo

Uno de los aspectos más relevantes en el impacto generado por la COVID-19 sobre las mujeres ha sido el aumento en la carga de trabajo. Según el Observatorio de la OIT, las mujeres tienen a su cargo el 76,2% de todas las horas del trabajo de cuidado no remunerado: más del triple que los hombres. Las mujeres ocupan un rol predominante en el sistema de cuidados en todo el mundo (constituyen por ejemplo el 70% de la fuerza de trabajo de los sistemas socio-sanitarios), lo que las ha situado en primera línea de exposición al virus, aumentando su riesgo y consolidando su doble rol de cuidado social y cuidado privado dentro de los hogares. Así, el aumento de la carga de trabajo no remunerado limita su desarrollo profesional y las expone al riesgo de desempleo y a la pérdida de ingresos. De igual modo, en su Informe Especial COVID-19 “La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad”, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) subraya la forzada salida de mujeres del ámbito laboral, bien por desempleo o bien por la atención a las demandas de cuidados en los hogares, y en la especial vulnerabilidad de las trabajadoras domésticas y el sector informal con alta precarización.

Impacto psicológico

Las medidas de confinamiento en viviendas familiares precarias en

cuanto a espacio y condiciones, junto con el aumento de la tensión intrafamiliar, y el desigual reparto de las cargas de trabajo, han agravado los problemas de salud mental de las mujeres, en un contexto donde los sistemas de salud públicos están fuertemente saturados, y vienen arrastrando una debilidad en estos servicios de atención. En este periodo de especial incidencia en la desigualdad de las mujeres, es imprescindible poner el foco en las más vulnerables, como las mujeres migrantes, las trabajadoras domésticas, las mujeres privadas de libertad, las familias monomarentales, el colectivo LGTBI y las mujeres de las zonas rurales.

Brecha digital

El desigual acceso a internet y a las nuevas tecnologías ha irrumpido con fuerza durante la pandemia, aumentando notablemente la desigualdad de los hogares que no cuentan con acceso suficiente a la red, y dificultando gravemente el desarrollo educativo y laboral de sus miembros, haciendo de la brecha digital un condicionante que agrava aún más la brecha de género. Global Fund For Women profundiza en aspectos concretos del acceso a la tecnología, señalando que las mujeres tienen un 21% menos de probabilidad de tener un teléfono móvil, un recurso clave en países en desarrollo, donde los teléfonos brindan acceso a la seguridad, la educación, los sistemas de protección, las transferencias bancarias, etcétera.

Gráfico 2

Incorporación de mujeres en la toma de decisiones



Fuente: Organización de Estados Americanos (OEA) <https://www.oas.org/es/cim/COVID-19.asp>

La importancia de la perspectiva de género

Según el rastreador de datos de impacto de género de ONU Mujeres y el PNUD, 42 países, es decir, una quinta parte de los analizados, no han adoptado ninguna medida con perspectiva de género en respuesta a la COVID-19. Sólo 25 países (el 12% del total mundial) han introducido medidas que abarcan las dimensiones citadas anteriormente. La evidencia de las múltiples desigualdades de género consecuencia de esta crisis global necesita de una acción política que sitúe a las mujeres en el centro de las decisiones en las respuestas a la crisis y en la estrategia de recuperación. Para ello, es absolutamente necesario introducir la perspectiva de género - “(i) el impacto diferencial que tienen o pueden tener las medidas que se adoptan para hombres y para mujeres; (ii) la opinión, experiencia y preocupaciones

de las mujeres y de los hombres en los distintos momentos del ciclo de la política; (iii) el beneficio que la medida adoptada trae en términos de disminuir la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres, en los análisis de impacto y en la configuración de las decisiones”. Esto permitirá obtener, con mayor exactitud, una radiografía precisa, desagregada por sexos, de los impactos diferenciados por género, y ayudar a un mayor acierto en las medidas específicas que deben adoptarse para corregir los desequilibrios existentes, como recomienda la OEA-CIM para reconocer los impactos diferenciados. Es decir, para abordar con garantías una acción decidida que palíe el aumento en la desigualdad de género provocada por esta crisis, es absolutamente necesario identificar la diversidad particular de sus causas y adoptar una visión multidimensional, específica y diferenciada de sus medidas.

Recomendaciones para la respuesta

La infrarrepresentación de las mujeres en los ámbitos de responsabilidad política, así como en los de asesoramiento técnico, experto o científico (un ejemplo es el Comité de Emergencia de la Organización Mundial de la Salud para la COVID-19, que cuenta con un 20% de representación femenina), pone de manifiesto la necesidad de activar políticas de acción positiva para garantizar que las mujeres se incorporen, en todos los niveles, a los ámbitos de decisión en la respuesta a esta crisis. Sólo colocando a las mujeres proporcionalmente en el centro de mando del análisis y la toma de decisiones seremos capaces de salir de forma efectiva y equitativa de esta crisis.

Es absolutamente necesario realizar un análisis profundo del sistema de cuidado, empezando por el modelo de cuidado de las personas mayores, quienes han recibido un fuerte azote en las curvas de contagio de las primeras olas. Este modelo ha situado a las mujeres en una posición de mayor exposición y vulnerabilidad ante el virus, al ser mayoritariamente las responsables del cuidado de personas mayores, niños y niñas o personas con autonomía limitada o con discapacidad. Dicho análisis debe servir para virar hacia un modelo que otorgue mayores garantías a sus beneficiarios, permita una más amplia protección y

autonomía de las personas cuidadoras (mayoritariamente mujeres), profesionalice y reduzca la precariedad laboral del sector, y fomente un mayor equilibrio en las responsabilidades de cuidado en nuestras sociedades. En este sentido, tal y como recogen diferentes estudios, la regularización, el reconocimiento y la profesionalización de las políticas de cuidado de personas a cargo puede ser una línea de empleabilidad para la recuperación económica en ambas regiones.

Sólo colocando
a las mujeres
proporcionalmente
en el centro de mando
del análisis y la toma
de decisiones seremos
capaces de salir de
forma efectiva y
equitativa de esta crisis.

Otro aspecto fundamental a tener en cuenta es la exigua conciliación de la vida profesional y personal que existe en nuestras sociedades. Las medidas de confinamiento practicadas en ambas regiones y la suspensión temporal de la asistencia presencial del sistema educativo han aumentado los desequilibrios en la conciliación laboral y familiar, lastrando aún más el desarrollo profesional de las mujeres, que se han responsabilizado en mayor medida del cuidado de niños y niñas, sin que las medidas

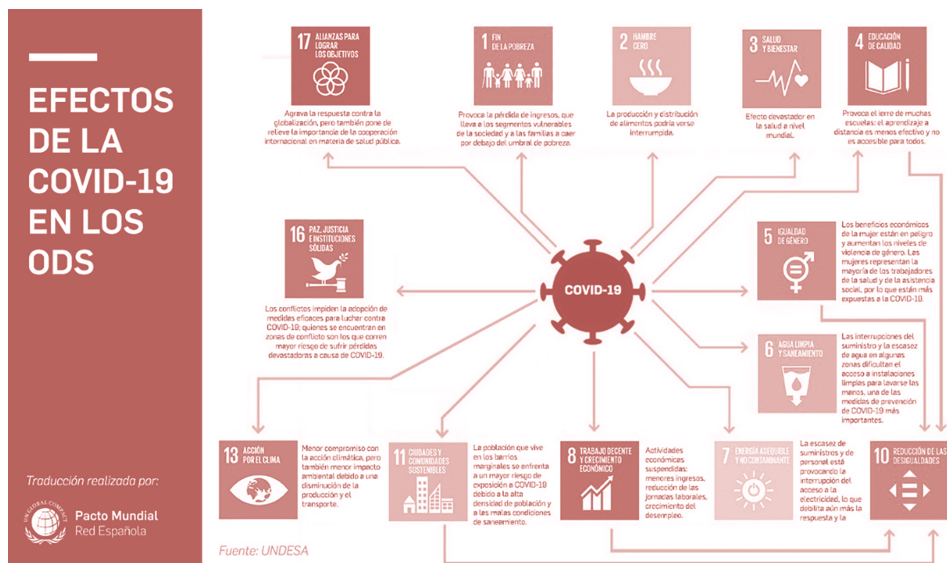
adoptadas tuvieran en cuenta las dificultades para poder compaginar esta tarea con sus responsabilidades profesionales. Para ello, como recordábamos recientemente en un policy brief del Instituto de Salud Global de Barcelona (ISGlobal), *“se necesita incorporar medidas correctoras y de compensación en los modelos de teletrabajo que favorezcan la conciliación corresponsable y reduzcan el impacto en el desarrollo profesional de las mujeres. Otras recomendaciones importantes en materia de empleo se centran en la mejora de las condiciones laborales para trabajadoras sociosanitarias y esenciales, abordar la brecha salarial y disminuir la segregación, así como políticas de protección para el trabajo informal. Todo ello complementado con planes de empoderamiento económico de las mujeres en los paquetes de estímulo promovidos por los gobiernos en diversos sectores”*. Finalmente, es importante redoblar los esfuerzos en la sensibilización y protección de las mujeres en la lucha contra la violencia de género, otorgando medidas y sistemas de protección especiales para este contexto, que permitan a las mujeres denunciar los casos y conectarse a servicios de protección efectivos. En este sentido, podemos destacar buenas prácticas como la habilitación en España de medidas para la coordinación entre los Ministerios de Igualdad, así como una mayor concienciación social de los entornos entre las acciones de respuesta desarrollada por ONU Mujeres Bolivia y otros países de la región.

La Agenda 2030 y la asociación birregional como oportunidad para la salida de la crisis

Si en el centro del desarrollo sostenible se encuentra una vida digna que armonice la prosperidad económica y la eficiencia, las sociedades pacíficas, la inclusión social y la responsabilidad medioambiental, para conseguirlo será clave alinear las políticas públicas para la recuperación a las metas concretas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y mantener los compromisos para avanzar en el ODS5 de Igualdad de género. La apuesta por la plena igualdad de género es sin duda una oportunidad para una salida próspera, sostenible y transformadora de la crisis, así como para avanzar en la mejora de las gobernanzas globales, que necesitan diseñar y consolidar mecanismos de diálogo más horizontales que fomenten una cooperación global como herramienta útil para promover el desarrollo sostenible que propone la Agenda 2030. En el seno birregional, este contexto nos ofrece la oportunidad de consolidar nuevas alianzas y acuerdos para dar un golpe de timón que corrija la deriva de una profunda y mayor desigualdad. Sabemos que cumplir con la Agenda 2030 plantea retos sociales, económicos y medioambientales más allá de las experiencias convencionales de colaboración público-privada. Desde la **Alianza El Día Después**, abordamos los desafíos que plantean los Objetivos de Desarrollo Sostenible a través de la inteligencia colectiva, fomentada

Gráfico 2

Incorporación de mujeres en la toma de decisiones



Fuente: Pacto Mundial Next post Los efectos de la COVID-19 en los Objetivos de Desarrollo Sostenible

por medio de distintas comunidades de conocimiento y práctica, que comparten experiencias y contribuyen al diseño de políticas públicas mediante procesos de co-creación, y por medio de una incubadora de alianzas transformadoras.

Otra lección de esta crisis apunta a la mayor eficacia de las respuestas conjuntas y coordinadas.

Otra lección importante que nos deja esta crisis apunta a la mayor eficacia de las respuestas conjuntas y coordinadas. Prueba de ello es la apuesta global decidida por la conexión entre salud pública y ciencia que,

apoyada por la voluntad política, está movilizando todas las capacidades y recursos disponibles, y que nos ha permitido producir, en muy poco tiempo, varias vacunas. Desde la Fundación EU-LAC, en los próximos meses vamos a impulsar acciones y actividades que contribuyan a tejer una hoja de ruta birregional en favor de una respuesta equitativa y sostenible a esta crisis, abordando con especial atención la igualdad de género, el acceso equitativo a las vacunas y tratamientos por parte de todas las regiones, pero especialmente de América Latina y el Caribe, y la necesaria reactivación económica y reducción de la desigualdad social. La región ha sufrido con crudeza los impactos de la pandemia: en 2020 el Producto Interior Bruto (PIB) regional

cayó un 7,7 por ciento según la CEPAL y el impacto de la crisis en el empleo supuso una bajada desproporcionada de los ingresos de los hogares. En este contexto, el compromiso de América Latina y la Unión Europea en la defensa del multilateralismo y la Agenda 2030 es un buen marco para fortalecer la alianza de nuestras regiones, intensificando una agenda de cooperación con un enfoque de respuesta equilibrado para diferentes realidades, capaz de sumar esfuerzos para superar la crisis y afrontar la recuperación. Seguir profundizando en una agenda común a favor de la igualdad de género, nos permite impulsar el liderazgo e influencia en los foros multilaterales. El

reciente nombramiento de Rebeca Grynspan como miembro del Panel Independiente de Alto Nivel sobre la Financiación de los Bienes Comunes Globales para la Pandemia es un gran estímulo en esta dirección. Así mismo, la próxima Cumbre Iberoamericana y la Euro-Latinoamericana (prevista previsiblemente también para este año), el Fondo Next Generation y la apuesta decidida por una salida sostenible de la crisis por parte de la Unión Europea, serán sin duda enormes oportunidades que debemos aprovechar para reforzar las relaciones entre América Latina y Europa desde la apuesta de una cooperación basada en el desarrollo sostenible que propugna la Agenda 2030.

2

*Enfrentando los efectos
económicos de la pandemia*



Efectos socioeconómicos de la COVID-19 en América Latina y el Caribe y perspectivas de recuperación

Alicia Bárcena*
CEPAL



La región requiere guía, certeza, liderazgos y orientación para construir un nuevo futuro a través de una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad.

Introducción

2020 será recordado en la historia universal como el de la pandemia del coronavirus (COVID-19). Sus impactos sanitarios en términos de contagios y fallecimientos han sido de enorme magnitud a escala global y nos hacen recordar a la llamada gripe española acaecida hace un siglo atrás, aunque sus víctimas aún superan por mucho a las vidas que ha cobrado hasta el momento la propagación de la COVID-19. De acuerdo con estimaciones históricas¹, se calcula que las víctimas de la gripe española variaron en un rango de 20 a 30 millones de personas, en tanto que

* Alicia Bárcena asumió como Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 2008. Fue designada por el Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki-moon, convirtiéndose en la primera mujer en ejercerlo.

Ha liderado el trabajo de la institución como centro de excelencia y centro de investigación aplicada a políticas públicas sobre desarrollo sostenible, foro de diálogo regional inter-gubernamental y multiactor sobre desarrollo sostenible y proveedor de cooperación técnica a los países. Ha orientado la labor de la CEPAL haciendo hincapié en la igualdad en el tratamiento de la problemática del desarrollo.

1. Murillo, G. (2011). "Recordando la gripe española", *Med Int Mex*, 27(5), México.

los decesos a causa de la COVID-19 estimados por la John Hopkins University, al 12 de octubre de 2020, totalizan 1.092.550 personas.

Traducida en impactos socioeconómicos, la pandemia de la COVID-19 ha ocasionado la peor crisis cíclica del capitalismo global desde la Gran Depresión de los años de 30². Los impactos sobre el sector real de la economía mundial serán severos en términos de producto interno bruto (PIB), empleo, formación bruta de capital fijo y comercio mundial. En el plano financiero, si bien de acuerdo con CEPAL³, el deterioro de las condiciones se ha revertido desde marzo, se mantendrá un alto grado de incertidumbre debido a la permanencia de la pandemia con varios casos de rebrote tanto en los países desarrollados como en desarrollo, lo que acentuará los efectos socioeconómicos generados por este flagelo. En el plano social, la desigualdad global es causa y a su vez consecuencia del brote pandémico, y este no viene más que a agudizar las profundas contradicciones del modelo económico neoliberal que prevalece en vastos sectores del orbe.

América Latina y el Caribe constituye la región del mundo más severamente afectada por los efectos de la pandemia. Esto se explica por las condiciones estructurales previas a la crisis y que se relacionan con su elevada desigualdad ya sea en términos de ingresos, riqueza y acceso a servicios de salud que, como muchos otros, están caracterizados por una fuerte fragmentación⁴. La baja diversificación productiva de las economías regionales, junto con su elevada dependencia en exportaciones de recursos naturales y su escasa participación en cadenas globales de valor que condicionan su patrón de inserción externa también son parte importante de por qué esta crisis sanitaria devenida en crisis económica global ha afectado más fuertemente a nuestras economías.

En términos de políticas macroeconómicas para la reactivación —y en concordancia con los factores estructurales mencionados— es plausible esperar que su eficacia se vea mermada por la restricción externa que caracteriza a la región de modo que también es razonable suponer que los desafíos que enfrenten nuestros países para superar este ciclo recesivo sean

2. CEPAL, (2020). "América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales". Informe especial COVID-19, No. 1. Naciones Unidas Santiago; Ocampo, J. A. (2020). "La cooperación financiera internacional frente a la crisis económica latinoamericana", Revista CEPAL, No. 131, Naciones Unidas, Santiago.

3. CEPAL, (2020). "Estudio económico de América Latina y el Caribe 2020. Principales condicionantes de las políticas fiscal y monetaria en la era pospandemia de COVID-19". Naciones Unidas, Santiago.

4. CEPAL, (2020). "América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales". Informe especial COVID-19, No. 1. Naciones Unidas, Santiago.

de mayor magnitud⁵. Por otro lado, la caracterización general de nuestra región de acuerdo con los organismos financieros internacionales, según los cuales una amplia mayoría de nuestros países califican como economías de renta media y media alta, nos posicionan como candidatos de menor prioridad a la cooperación financiera internacional para el desarrollo⁶.

En vistas a este complejo escenario, y considerando el agotamiento de las estrategias productivas que ya se observaban en la región —al menos desde 2014—, la postura de la CEPAL ha sido clara en plantear la urgencia de un nuevo modelo de desarrollo con incorporación de progreso tecnológico para diversificar su matriz productiva pasando de una base de producción primaria a una sustentada en conocimiento, innovación e investigación, desarrollo (I+D) y sostenibilidad ambiental⁷. Desde 2010 a la fecha, la CEPAL ha venido planteando una nueva agenda de desarrollo inclusivo basada en derechos, poniendo al centro del desarrollo sustentable la igualdad como principio ético, irreductible y funcional al bienestar y al mejoramiento de las condiciones materiales y culturales de

vida de los ciudadanos latinoamericanos y caribeños⁸.

La caracterización general de nuestra región por los organismos financieros internacionales es de economías de renta media y media alta, lo que nos posiciona como candidatos de menor prioridad a la cooperación financiera internacional para el desarrollo.

Conforme a los objetivos de esta agenda, la CEPAL también ha abordado los elementos de economía política a considerar para avanzar hacia ellos. Es así como ha planteado en diversos documentos institucionales la necesidad de generar pactos para la igualdad en materias de fiscalidad; inversión productiva y política industrial sustentable; desarrollo social y protección del trabajo y generación de

5. Abeles, M, Pérez Caldentey, E y Porcile, G. (2020). "La crisis del COVID-19 y los problemas estructurales de América Latina y el Caribe: responder a la urgencia con una perspectiva de largo plazo", Revista CEPAL, No. 132, edición especial. Naciones Unidas, Santiago.

6. Ocampo, op. cit.

7. CEPAL (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524 (SES.34/3)), Santiago; CEPAL (2018). "La ineficiencia de la desigualdad". Naciones Unidas, Santiago; CEPAL, (2020). "Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad". Naciones Unidas, Santiago.

8. CEPAL (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago; CEPAL (2016), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.

empleos productivos; bienestar social y acceso universal a servicios públicos; sostenibilidad ambiental; gobernanza de los recursos naturales; y pactos con la comunidad internacional para promover la cooperación para el desarrollo⁹.

En adición a lo anterior, los análisis cepalinos recientes sobre economía política han demostrado también la falsa dicotomía entre crecimiento e igualdad, sosteniendo que el mantenimiento de altos niveles de desigualdad resultan social y económicamente ineficientes en el tránsito hacia el desarrollo. En el plano regional, la desigualdad como vector de disfuncionalidad para el desenvolvimiento económico y social radica en un concepto que la CEPAL ha denominado “la cultura del privilegio”, es decir, la idea de que ciertos grupos sociales, por su riqueza, raza, etnicidad o género se sienten con más derechos que otros, y lo asumen como algo natural, algo que no debe cuestionarse, afectando así la redistribución social de los frutos del crecimiento, la estructura fiscal para el desarrollo y, en última instancia, imponiendo una distribución asimétrica del poder político en desmedro de grandes mayorías excluidas y precarizadas, hecho que pone en riesgo el valor de la democracia y la cohesión social¹⁰.

En el contexto de esta agenda para un desarrollo basado en un enfoque de derechos, los aspectos medioambientales han tenido una deliberada y significativa presencia. Ante la amenaza global del cambio climático, consecuencia del patrón productivo vigente que tiende a deteriorar la naturaleza, la CEPAL ha planteado la necesidad de llevar adelante un “gran impulso ambiental” que permita pasar, mediante cambios estructurales progresivos, a actividades económicas que a la par de mejorar las condiciones materiales de la población permitan también promover la sustentabilidad, generando mayores grados de eficiencias ambiental, schumpeteriana y keynesiana¹¹. De esta manera, el desarrollo sostenible debe ser abordado desde una visión no fragmentada de los tres pilares que lo componen: el económico, el social y el ambiental.

Enfrentada la región a un contexto económico, social y político que ya era crítico previo a la emergencia sanitaria de la COVID-19, la visión que orienta el pensamiento reciente de la CEPAL no hace más que profundizar sus ideas permanentes sobre el desarrollo¹². La síntesis y ampliación de esta visión se plasma en el documento “Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad”, presentado recientemente a sus Estados miembros

9. CEPAL (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible (LC/G.2586(SES.35/3))*, Santiago

10. CEPAL (2018), *op. cit.*

11. CEPAL (2016), *op. cit.*

12. Bárcena, A. (2016). “El pensamiento de la CEPAL ante los problemas contemporáneos de América Latina y el Caribe”, *Pensamiento Iberoamericano*. 3ª época – 1/2016, SEGIB, Madrid.

en el marco de su trigésimo octavo período de sesiones. Allí se plantea que América Latina y el Caribe puede y debe avanzar hacia un “gran impulso para la sostenibilidad” combinando políticas económicas, industriales, sociales y ambientales que incentiven una reactivación económica con igualdad y sostenibilidad a la vez que impulsen un nuevo proyecto de desarrollo para la región¹³.

En este ensayo se resumen los principales efectos sanitarios y socioeconómicos de la crisis pandémica que han afectado a la región de acuerdo con los estudios y evaluaciones realizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe¹⁴. La estructura del análisis consiste en esta introducción y otras cuatro secciones detalladas a continuación. La siguiente sección sintetiza los hechos que configuran el contexto mundial, caracterizando fundamentalmente los efectos globales de la pandemia. En la sección III se analizan los impactos regionales de la COVID-19, en tanto que en la IV se presentan distintos aspectos que prefigurarían las perspectivas de reactivación económica en América Latina y el Caribe. A modo de conclusión, la última sección resume las recomendaciones de políticas

plasmadas en la profusa producción escrita que ha elaborado la CEPAL durante 2020 y plantea los principales desafíos a enfrentar en atención al contexto de crisis.

I. Efectos globales de la pandemia

El mundo ha enfrentado una crisis humanitaria en términos sanitarios y socioeconómicos sin precedentes comenzando el tercer decenio del siglo XXI, ante la pandemia ocasionada por la enfermedad que transmite el coronavirus (COVID-19)¹⁵. El Cuadro 1 muestra los impactos en términos de contagios y fallecimientos que ha cobrado este flagelo sanitario a escala global y desagregada por las grandes regiones continentales del mundo. En términos de contagios se observa que de un total de 38.232.025 personas que han contraído la enfermedad por transmisión de coronavirus las regiones menos afectadas han sido África, Medio Oriente y Oceanía con niveles de incidencia del 4,2%, 6,1% y 0,1% respectivamente, en tanto que las más afectadas son América del Norte (20,9%), Asia (24,4%), Europa (17,6%) y América Latina y el Caribe, región que presenta la mayor tasa de contagio en el mundo con un 26,7%. En cuanto

13. CEPAL (2020). “Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad”. Naciones Unidas, Santiago.

14. En este sentido, el presente ensayo extiende los alcances y análisis que la autora expone en un artículo anterior publicado en esta revista. Véase Bárcena, A. “ALC ante la crisis de la COVID-19: cómo debe ser la reactivación”. Pensamiento Iberoamericano, 3ª época, 1/2020, SEGIB, Madrid.

15. CEPAL, (2020). “América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales”. Informe especial COVID-19, No. 1. Naciones Unidas, Santiago.

Cuadro 1

COVID-19: Contagios y decesos mundiales desagregados por regiones (Cifras en número de personas y porcentajes, actualizados al 12 de octubre de 2020)

Región	Casos		Decesos	
	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje
África	1.601.181	4,2	38.633	3,5
América del Norte	7.988.731	20,9	224.798	20,6
América Latina y el Caribe	10.219.855	26,7	372.193	34,1
Asia	9.346.696	24,4	154.607	14,2
Europa	6.709.997	17,6	244.456	22,4
Medio Oriente	2.329.207	6,1	56.853	5,2
Oceanía	36.358	0,1	1.010	0,1
Mundo	38. 232 .025	100	1.092.550	100

Fuente: Elaboración propia en base cifras de John Hopkins University, [online] <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.

a los fallecimientos, la enfermedad ha costado la pérdida de 1.092.550 vidas humanas. Nuevamente, Oceanía ha presentado la menor tasa de mortalidad con un 0,1%, seguida de África (3,5%) y Medio Oriente con un 5,2%. Las regiones con mayores índices de contagio son también las que presentan las mayores tasas de decesos. Asia presenta una tasa de 14,2%, América del Norte 20,6% y Europa 22,4%. América Latina presenta la mayor tasa de mortalidad con un 34,1% equivalente a 372.193 personas fallecidas. En la sección III se presenta una síntesis de estas cifras.

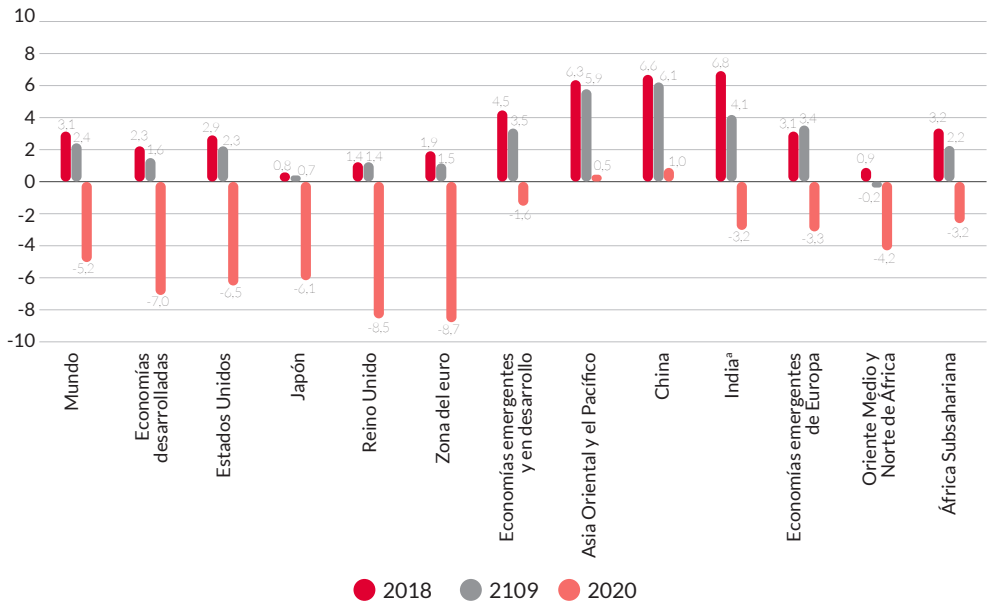
El brote de la enfermedad en China a comienzos de año y luego su rápida propagación mundial obligó

a los gobiernos y sus autoridades de salud a aplicar medidas sanitarias de confinamiento con el fin de frenar la propagación del virus¹⁶. El impacto de estas medidas, aún vigentes, han virtualmente paralizado la economía mundial. En particular, el confinamiento temprano que adoptó China ha significado un choque para varios países que dependen de los vínculos comerciales con esta potencia mundial, así como para los países especializados en exportaciones primarias, debido a las fuertes contracciones de la demanda, que se han traducido en disminuciones de los precios de estos productos. Por otro lado, dada la relevancia de China en las cadenas globales de valor, la producción experimentó cambios que

16. CEPAL (2020). “Estudio económico de América Latina y el Caribe 2020. Principales condicionantes de las políticas fiscal y monetaria en la era pospandemia de COVID-19”. Naciones Unidas, Santiago.

Gráfico 1

Regiones y países seleccionados: tasa de crecimiento del PIB, 2018, 2019 y proyecciones para 2020. (En porcentajes)



Fuente: Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2020. Principales condicionantes de las políticas fiscal y monetaria en la era pospandemia de COVID-19.

a/ Las cifras de la India corresponden al año fiscal, que comienza en abril y termina en marzo del año siguiente.

se transmitieron rápidamente al resto de los países que participan de ellas¹⁷.

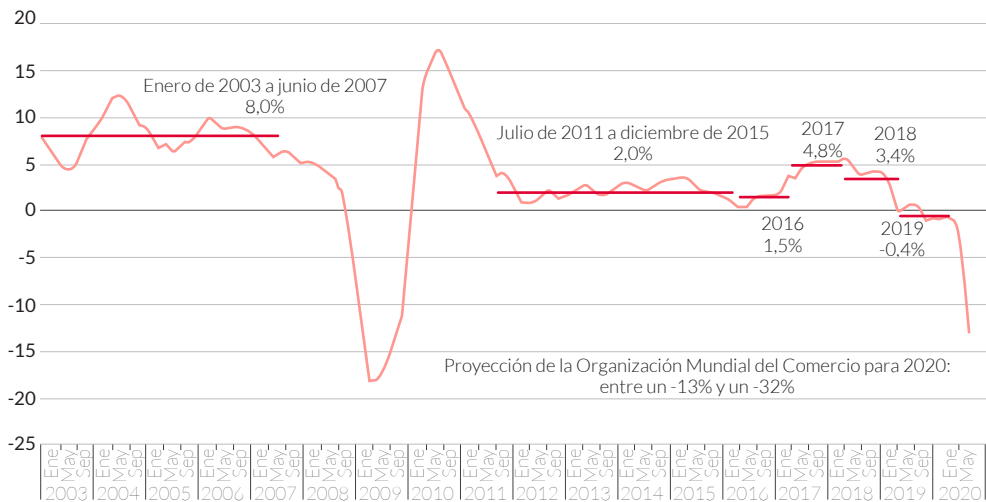
Conforme a lo anterior, la última versión del Estudio Económico de América Latina y el Caribe, recientemente publicado por la CEPAL, afirma que “la pandemia de COVID-19 llevó a la economía global a la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial y para 2020 se proyecta una caída del PIB mundial del 5,2%”. El Gráfico 1 ilustra este hecho y además presenta una desagregación por grandes regiones y algunas economías que por su tamaño

o grado de desarrollo se consideran relevantes en cuanto a dinamismo productivo. Se aprecia que el conjunto de economías desarrolladas, que ya venían desacelerando su tasa de crecimiento desde 2018, caerán en un 7% en términos de PIB, y que de este conjunto son las economías de la zona del euro las que experimentarán la mayor caída con un 8,7%. Reino Unido en tanto verá contraído su crecimiento con una tasa de -8,5% en tanto Estados Unidos y Japón verán reducido su producto con caídas del 6,5% y 6,1% respectivamente.

17. CEPAL, (2020). “América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales”. Informe especial COVID-19, No. 1. Naciones Unidas, Santiago

Gráfico 2

Tasa de variación interanual del volumen del comercio mundial de bienes, enero de 2003 a mayo de 2020



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis (CPB), World Trade Monitor (base de datos en línea) <https://www.cpb.nl/en/worldtrademonitor>; y Organización Mundial del Comercio (omc), "Trade forecast press conference", 8 de abril de 2020 (en línea) https://www.wto.org/english/news_e/spra303_e.htm.

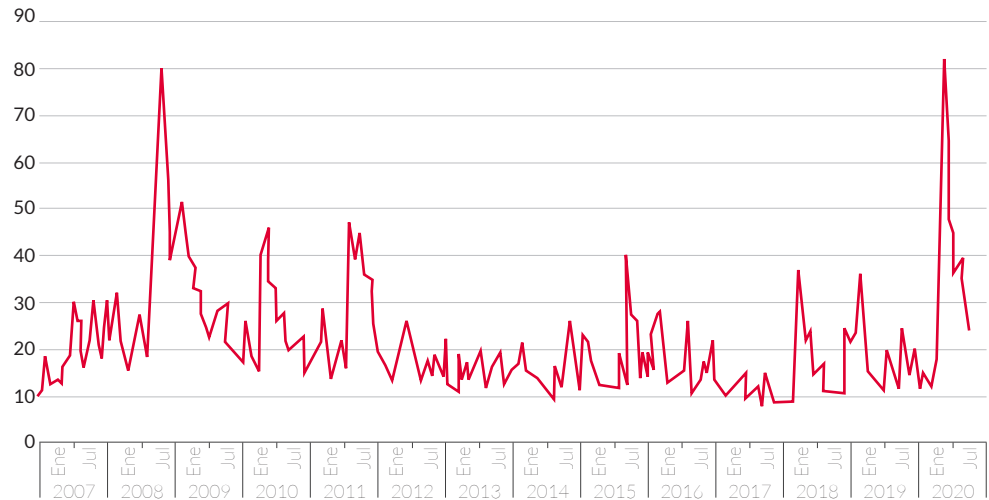
En cuanto a las economías emergentes y en desarrollo, estas sufrirán un menor decrecimiento en torno al 1,6% relativo a lo que acontece con las economías desarrolladas, pero considerablemente menor en relación con la dinámica de crecimiento que registraron en 2018 y 2019, años en los que se posicionaban como contrapeso a la tendencia recesiva de los países desarrollados. Dentro de este bloque el Asia Oriental y del Pacífico crecerá a un 0,5% y al interior del bloque China lo hará en torno al 1% luego de haber sostenido el crecimiento mundial con ritmos de 6,6% y 6,1% en 2018 y 2019, respectivamente. Por su parte la India, que junto a China había ayudado a compensar el sesgo recesivo de las economías desarrolladas en aquellos años, experimentará una contracción de

3,2% en su ritmo de crecimiento. Otro bloque regional que experimentará una caída significativa de su PIB es el Oriente Medio y el Norte de África con un crecimiento de -4,2%, esto debido fundamentalmente a las fuertes caídas del precio del petróleo, producto que representa una participación significativa de la base productiva y de la canasta exportadora de estas economías.

En cuanto al comercio mundial, este motor de crecimiento ha experimentado un notorio colapso como consecuencia de la pandemia. La Organización Mundial del Comercio (OMC) proyecta para 2020 una caída de los flujos comerciales de mercancías en un rango que varía entre el 13% y el 32% a escala mundial, tal como puede apreciarse en el Gráfico 2.

Gráfico 3

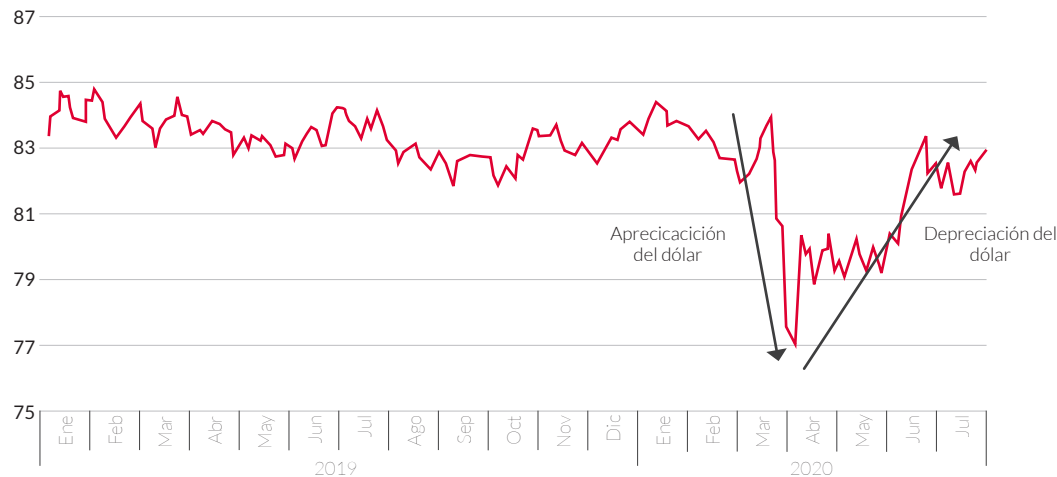
Volatilidad en los mercados financieros medida por el índice VIX,
1 de enero de 2007 a 24 de julio de 2020



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Bloomberg.

Gráfico 4

Índice del tipo de cambio del dólar respecto de las principales mone-
das, 1 de enero de 2019 a 16 de julio de 2020 (Índice DXY, base enero
de 2013=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Bloomberg

Nota: El índice DXY (índice dolar spot) de Bloomberg sigue la evolución del tipo de cambio del dólar estadounidense respecto de una canasta de diez monedas de relevancia mundial.

En concomitancia con la contracción de la demanda de bienes exportados, CEPAL¹⁸ sostiene que en 2020 los precios de los productos básicos serán menores en relación con los de 2019, lo que implicará un impacto negativo en los términos de intercambio de los países exportadores de estos productos. De este modo, se espera que el precio del petróleo será casi un 36% menor al de 2019. Los productos agropecuarios, en cambio serán los menos golpeados por la crisis, con una caída esperada de precios de casi un 2%. Para los metales y minerales se estima una caída de solo un 0,1%, pero con comportamientos diferenciados dentro del sector. Así, los precios de los metales industriales, dentro de los cuales se incluye al cobre, caerían un 5%. Esta caída se compensaría con el alza de metales preciosos como el oro, cuyo precio (al menos hasta el 24 de julio de 2020) ha subido un 28%.

En materia de políticas macroeconómicas, las autoridades económicas del orbe han adoptado distintas medidas extraordinarias entre ellas reducciones de las tasas de interés por parte de la banca central tanto en economías desarrolladas como emergentes. En lo que respecta a la política fiscal, ambos tipos de economías han desplegado una serie de estímulos fiscales de diversa magnitud en atención a sus tamaños relativos. Estas medidas fiscales se han orientado

a paliar los efectos adversos en el empleo y en los ingresos de los hogares y se han plasmado por ejemplo en transferencias a hogares y empresas, los períodos de gracia para el pago de impuestos y otras contribuciones, los subsidios para el pago de salarios, la reducción de impuestos y los programas de garantías con fondos públicos para créditos y préstamos.

En relación con el sector financiero, a pesar de que no se aprecia un deterioro de sus condiciones persiste sin embargo una elevada incertidumbre relacionada con los efectos sanitarios y socioeconómicos de la pandemia. Dicha incertidumbre se plasma en la volatilidad que ha caracterizado a los mercados financieros y que se ilustra en el Gráfico 3. Medida por el índice VIX, la volatilidad de estos mercados se elevó hasta alcanzar niveles máximos en su historia a mediados de marzo, en tanto que se produjeron salidas masivas de capitales desde los mercados emergentes y aumentaron los niveles de riesgo soberano, en particular los de mercados emergentes. Por otro lado, la mayoría de las monedas se han depreciado significativamente respecto del dólar estadounidense, dada la naturaleza globalmente contracíclica de esta moneda, cuya tendencia es de fortalecimiento en tiempos recesivos mundial y de debilitamiento ante expectativas de auge y reactivación (Gráfico 4).

18. CEPAL (2020). "Estudio económico de América Latina y el Caribe 2020. Principales condicionantes de las políticas fiscal y monetaria en la era pospandemia de COVID-19". Naciones Unidas, Santiago.

II. Los alcances de la COVID-19 en América Latina y el Caribe

Tal como se mencionó en la sección anterior, América Latina y el Caribe ha sido la región de mundo más afectada por la pandemia de la enfermedad por COVID-19 en términos sanitarios. Pero las magnitudes del flagelo la están llevando a convertirse también en una de las más dañadas en términos económicos y sociales. La pandemia ha tenido graves impactos negativos en los planos económico, productivo y social, con secuelas y efectos a mediano plazo sobre el crecimiento, aumentos en la desigualdad, la pobreza y el desempleo¹⁹. En lo que sigue de esta sección nos referiremos a estos efectos.

Los costos de la pandemia

De acuerdo con CEPAL, la COVID-19 provocará efectos muy graves sobre la oferta y la demanda agregada en el corto y largo plazo. Su intensidad y profundidad estará determinada por las condiciones internas de las economías, la dinámica del comercio internacional, la duración de la pandemia y las respuestas de políticas económicas y sociales para enfrentar los efectos de las medidas de confinamiento necesarias para frenar las tasas de contagio y mortalidad.

La pandemia tiene efectos directos en los sistemas de prestación de salud y

efectos indirectos en la producción y consumo agregados. Los efectos directos generan mayores costos al imprimir una carga extraordinaria en los sistemas de salud de la región, caracterizados por su insuficiencia y fragmentación. Ello acentúa las condiciones de acceso desigual a estos servicios según niveles de ingreso y lugar de residencia de los afectados. Considerando que las medidas para reducir estos efectos han radicado en autoconfinamiento, cuarentenas y distanciamiento social, los efectos indirectos sobre la oferta y la demanda agregada se han traducido en mayores niveles de desempleo y en la suspensión de actividades productivas internas, especialmente en sectores como los de educación, comercio, turismo y transporte y de recursos naturales.

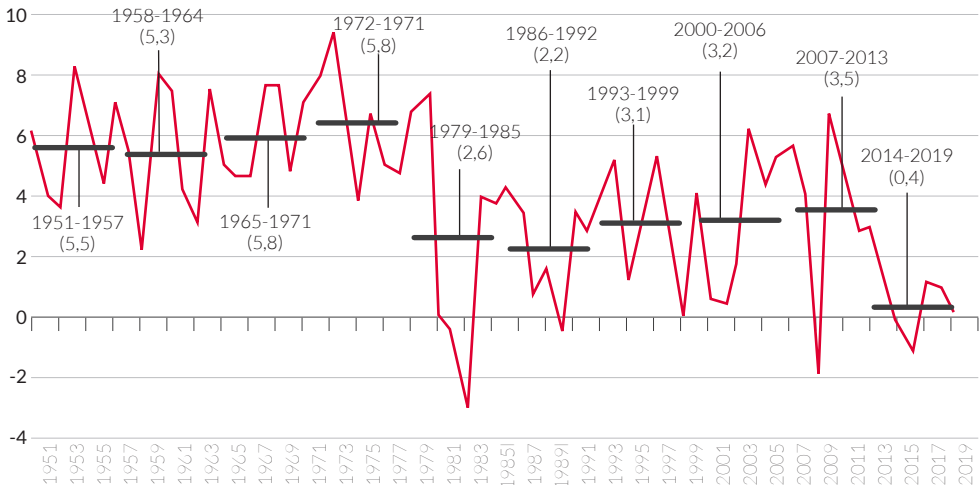
La pandemia ayudará a completar una nueva década pérdida para la región en términos de desarrollo y crecimiento.

De acuerdo con su temporalidad, los efectos más palpables en el corto plazo se sintetizan en aumento del desempleo, reducción de salarios e ingresos, aumento de la pobreza y la pobreza extrema, y razonablemente los niveles de desigualdad en términos de ingreso y acceso a servicios diversos,

19. CEPAL (2020). "Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19". Informe especial COVID-19, No. 7. Naciones Unidas, Santiago.

Gráfico 5

América Latina y el Caribe: evolución de la tasa de crecimiento del PIB real, 1951-2019 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales

especialmente de salud y educación. A mediano y largo plazo, los mayores impactos tendrán efectos adversos en quiebras de empresas, reducción de la inversión privada, reducción de la tasa de crecimiento, menor integración a cadenas globales de valor y deterioro de las capacidades productivas y de capital humano.

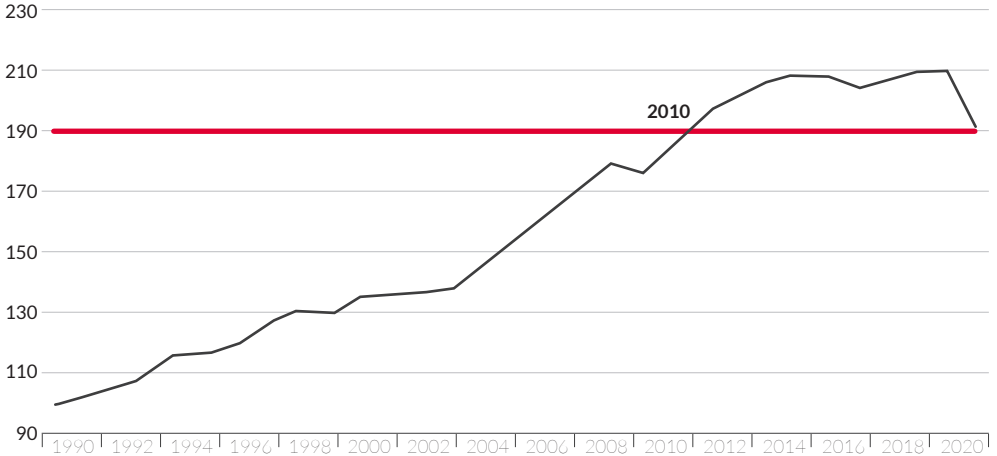
La CEPAL ha sostenido que la reactivación económica regional supone una adecuada contextualización y dimensionamiento de los efectos anteriormente señalados. De acuerdo con esto, no puede soslayarse el hecho de que nuestra región enfrentaba ya el menor crecimiento económico en

décadas y un espacio de políticas muy restringido. Dada esta condición de base, la pandemia implicará la mayor contracción de la actividad económica en la historia de la región²⁰. En efecto, la pandemia irrumpió en la región en un momento de extrema debilidad productiva y fuerte vulnerabilidad macroeconómica. Luego de la crisis financiera mundial de 2008, la tasa de crecimiento del PIB pasó de 6% al 0,2% entre 2010 y 2019. La situación de estancamiento resulta más evidente si se considera el sexenio 2014-2019, periodo en que tras el fin del ciclo de auge de precios de productos básicos la región creció tan solo a un 0,4% promedio anual (véase el Gráfico 5).

20. CEPAL (2020). "Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación". Informe especial COVID-19, No. 2. Naciones Unidas, Santiago.

Gráfico 6

América Latina y el Caribe: evolución del PIB per cápita, 1990-2020^a
(Índice, año base 1990=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Efectos económicos

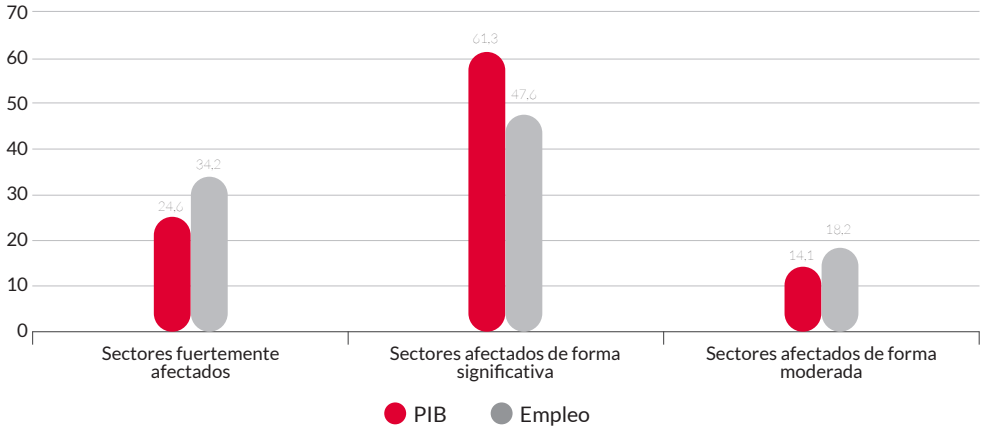
La expansión de la COVID-19 hacia América Latina y el Caribe ha provocado la peor crisis económica y social de los últimos 100 años. Los impactos que ha ido generando en las estructuras económicas y sociales de sus países tendrán una fuerte persistencia en el mediano y largo plazo.

Según las proyecciones de la CEPAL, al finalizar 2020 el producto interno bruto regional decrecerá en 9,1%. Ello se traducirá en una significativa caída del PIB en términos per cápita (-9,9%) que la hará retroceder al nivel que registraba en 2010, es decir la pandemia ayudará a completar una nueva década pérdida para la región en términos de desarrollo y crecimiento (véase Gráfico 6).

Esta fuerte pérdida de producción hará que los tejidos productivos pierdan densidad, intensificando el problema de heterogeneidad productiva que afecta secularmente a la región. En concreto, se estima que la pandemia ocasionará el cierre de 2,7 millones de empresas formales. Efectivamente, la crisis económica que ha generado la enfermedad del coronavirus ha golpeado fuertemente la estructura productiva de las economías regionales y sus tejidos empresariales. Al momento de extenderse la pandemia en la región, llevaba 5 años de bajo crecimiento y con una matriz productiva reprimarizada como consecuencia del expansivo ciclo previo que tuvo lugar conforme se mantuvo el auge de precios de *commodities*. Durante este ciclo de estancamiento (2014-2019) se exacerbó en la región

Gráfico 7

América Latina y el Caribe (27 países): PIB y empleo correspondientes a los distintos sectores según intensidad del impacto esperado de la crisis. (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

uno de los rasgos más característicos de su esquema de crecimiento: la heterogeneidad estructural o brecha productiva interna. Es decir, fuertes asimetrías entre sectores de actividad económica y entre empresas, y como reflejo de ello fuertes asimetrías también entre segmentos del mercado laboral. Así, hacia 2016 la productividad laboral de una empresa mediana en la región representaba, en promedio, menos de la mitad de la productividad de una empresa grande, en tanto que las pequeñas lo hacían con un 23% y las microempresas con un 6%. Por otro lado, la brecha productiva externa, medida como la productividad laboral de la región relativa a la de Estados Unidos, ha mostrado un descenso secular desde 1950 a 2018,

pasando de representar un 36% a poco más del 20%²¹.

En el documento antes citado también se señala que más de un tercio del empleo formal y un cuarto del PIB se generan en sectores que han sido fuertemente golpeados por la pandemia. Según CEPAL, este resultado se explica al identificar los sectores de acuerdo con la intensidad que sobre ellos generaría la crisis. De este modo se clasifican como sectores fuertemente afectados las siguientes ramas: servicios turísticos, industria cultural tradicional, comercio, reparación de bienes, hoteles y restaurantes, transporte, moda y automóviles. Los sectores afectados de forma significativa

21. CEPAL (2020). "Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación". Informe especial COVID-19, No. 4. Naciones Unidas, Santiago.

en tanto corresponden a minería; electricidad, gas y agua; construcción y materiales para la construcción; servicios empresariales; actividades financieras; bebidas; muebles y maderas; industria química; y electrónica, maquinaria y equipo. Finalmente, el estudio clasifica dentro de los sectores afectados de forma moderada a: agricultura, ganadería y pesca; producción de alimentos para el mercado interno; insumos y equipamiento médico; medicamentos; telecomunicaciones; y envases.

Conforme a dicha clasificación, la CEPAL ha estimado que un 32,4% del empleo formal y un 24,6% del PIB corresponden a sectores fuertemente afectados por la pandemia. A su vez, una proporción levemente inferior al 20% del empleo formal y del PIB se generan en sectores que se verían afectados moderadamente. En adición a lo anterior, 61,3% del PIB y 47,6% del empleo formal son generados en sectores afectados de forma significativa (véase el Gráfico 7).

Conforme a lo anterior, y como se señalara anteriormente, 2,7 millones de empresas en la región cerrarán sus actividades productivas. De este universo regional de firmas en situación de cierre, se estima que el impacto será mucho mayor en el caso de las *mipymes*, dado el peso que tienen en la estructura empresarial tanto

en términos de producción como de empleo. En base a diagnósticos de las distintas cámaras empresariales de la región, CEPAL ha estimado que 2.650.528 microempresas podrían cerrar como consecuencia de la crisis sanitaria (un 20,7% del total), mientras que lo mismo ocurriría en 98.708 empresas pequeñas (7,1%), 5.943 empresas medianas (2,8%) y 406 empresas grandes (0,6%). Si se consideran los efectos de la pandemia en términos de pérdida de empleos, el sector de microempresas generaría 6.383.958 desempleados (21,5%), las empresas pequeñas 1.512.655 (7,3%), las medianas 390.155 (2,7%) y la gran empresa 231.724 (0,6%).

Como consecuencia del deterioro de la base productiva, la desocupación regional alcanzaría a 47 millones de millones de personas, es decir 21 millones más de desocupados que los registrados en 2019. Se trata entonces del mayor aumento desde la crisis financiera global. Durante ese ciclo recesivo la tasa de desocupación se incrementó del 6,7% en 2008 al 7,3% en 2009. De acuerdo con los indicadores presentados en el cuadro 2, la tasa de desocupación interanual representará un 13,5% de la población económica activa -PEA- (326,9 millones de personas)²². Como veremos en el siguiente apartado de esta sección, estos retrocesos en

22. CEPAL (2020). "Enfrentar los efectos cada vez más mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones". Informe especial COVID-19, No. 5. Naciones Unidas, Santiago; CEPAL (2020). "Estudio económico de América Latina y el Caribe 2020. Principales condicionantes de las políticas fiscal y monetaria en la era pospandemia de COVID-19". Naciones Unidas, Santiago.

Cuadro 2

Indicadores laborales, 2020 (millones de personas y porcentajes)

	2020
Población Económicamente Activa	326,9
Número de desocupados	47
Variación de desocupados	21
Tasa de desocupación %	13,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

términos de ocupación generarán fuertes impactos en materia de pobreza y distribución.

Como consecuencia del deterioro de la base productiva, la desocupación regional alcanzaría a 47 millones de millones de personas, 21 millones más que los registrados en 2019.

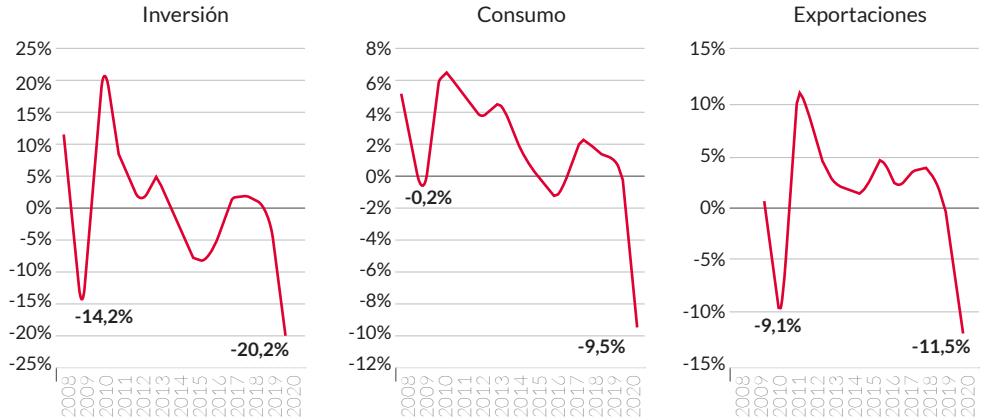
Las mujeres de la región se han visto más afectadas por los efectos de la pandemia COVID-19 en el mercado laboral. Los cuatro sectores más afectados emplean al 78% de todas las mujeres empleadas formales. En el periodo anterior a la COVID-19, las mujeres dedicaban un tercio de su tiempo al trabajo doméstico y al cuidado no remunerado. Hoy, con el cierre de escuelas, el aislamiento social y el aumento del número de enfermos, se intensifica la carga extra del trabajo no remunerado.

Por otra parte, los jóvenes han sufrido en mayor medida la pérdida de trabajo. La tasa de desocupación de los jóvenes pasó del 27,3% en el segundo trimestre de 2019 al 30,8% en el mismo periodo de 2020, mientras entre los adultos dicho indicador aumentó del 8,4% al 10,3%. Sin embargo, este aumento es atenuado por la significativa reducción de la tasa de participación que disminuyó al mismo tiempo 8,7 puntos porcentuales en el segundo trimestre respecto del mismo periodo de 2019, mayor a la reducción de la tasa de participación en los adultos de 6,8 puntos porcentuales.

Junto con los *shocks* negativos de oferta agregada provocados por la pandemia, se esperan también fuertes reversiones de la demanda agregada. En este sentido se esperan contracciones de sus componentes, con mayores caídas en formación bruta de capital fijo, consumo y exportaciones. Según se muestra en el Gráfico 8, las caídas que afectarán a estos agregados macroeconómicos reales serán más fuertes que las registradas en la crisis financiera internacional. Así si la

Gráfico 8

América Latina y el Caribe: dinámica de los componentes de demanda agregada, 2008-2020 (En porcentajes)



Fuente: Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

inversión real se contrajo en un 14,2% en 2009, en 2020 caerá en un 20,4%, mientras que el consumo se reducirá en 9,5%, una cifra bastante mayor al 0,2% de caída que sufrió en 2009.

Se ha señalado en este ensayo que la contracción que sufrirá el producto regional se asocia con los efectos externos que ha generado la pandemia, especialmente por la vía del comercio internacional y la caída generalizada de los precios de los productos básicos que exporta la región, y por efectos internos que se relacionan con el aumento del desempleo. Este último hecho se asocia de manera directa con el cierre masivo de empresas como consecuencia de las medidas

de confinamiento, deprimiendo así sectores productivos como el comercio, el turismo y otros como la construcción, la manufactura y actividades primario-extractivas.

Según lo señalado en CEPAL²³, “la irrupción de la COVID-19 se produjo en un contexto de debilitamiento del comercio mundial que se arrastra desde la crisis financiera de 2008-2009”. Entre enero y mayo de 2020 la CEPAL ha estimado que el valor de las exportaciones e importaciones de bienes se ha reducido en un 17% en relación con el mismo periodo de 2019. Tanto las exportaciones como las importaciones se desplomaron hacia el final de este periodo de cinco meses,

23. CEPAL (2020). “Los efectos del COVID-19 en el comercio internacional y la logística”. Informe especial COVID-19, No. 6. Naciones Unidas, Santiago.

con una caída interanual del 37% en mayo.

La disminución interanual del volumen del comercio durante abril-mayo fue mucho mayor que en igual periodo de 2009, en el contexto de la crisis financiera: 20% las exportaciones y 25% las importaciones (véase el Gráfico 9). En el caso de las exportaciones, se debe tanto a un choque de oferta (debido al cierre parcial de actividades productivas) como de demanda (contracción económica en los principales mercados de la región). En el caso de las importaciones, su descenso se debe principalmente a la profunda recesión por la que atraviesa la región, con una contracción esperada de su producto del 9,1%²⁴.

Finalmente, y como un sello característico de lo que ha sido el proceso de hiperglobalización desde el decenio de 1990, las tecnologías digitales se han constituido en un sector transversal y fundamental en el desarrollo de las actividades económicas, sociales y culturales a escala global. En el contexto de la pandemia por COVID-19, la CEPAL²⁵ ha señalado que las tecnologías digitales han resultado ser esenciales para el funcionamiento de la economía y la sociedad durante la crisis sanitaria y han sido un sector compensador de los efectos adversos en los sectores

reales y financieros de la economía. En efecto, las soluciones en las áreas de salud, educación, comercio y trabajo a través de aplicaciones orientadas a las comunicaciones a distancia han tenido un papel en extremo relevante en la lucha por contener los efectos sanitarios y económicos de la COVID-19.

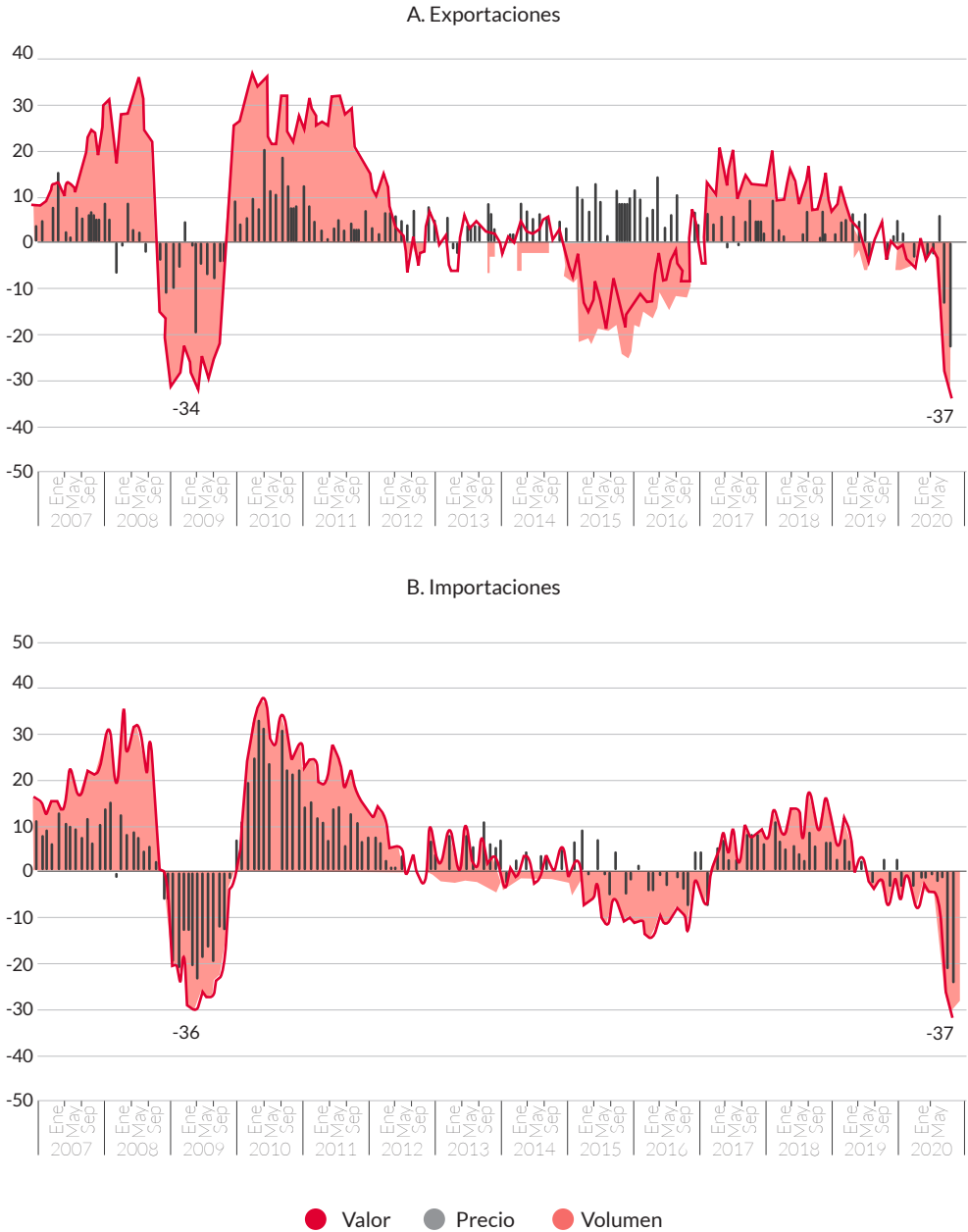
No obstante, las fuertes desigualdades estructurales que caracterizan a América Latina y el Caribe en términos de ingresos, riqueza y acceso a servicios sociales hacen de la brecha digital un hecho estilizado más y de elevada expresividad en la configuración del patrón disfuncional de desarrollo regional en el siglo XXI. La brecha digital en el contexto de pandemia profundiza las desigualdades, especialmente en términos de conectividad. De acuerdo con este estudio de la CEPAL, en 2019 2/3 de los habitantes de nuestra región tenían conexión a Internet, mientras que el tercio restante tuvo acceso limitado o nulo a tecnologías digitales condicional a su caracterización socioeconómica, particularmente si se consideran la estructura etaria y la distribución urbano-rural de la población. Así, más de 40 millones de hogares no tienen conectividad digital durante la pandemia, la mitad de los cuales se encuentran en los dos quintiles más pobres. El 46% de

24. CEPAL (2020). "Enfrentar los efectos cada vez más mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones". Informe especial COVID-19, No. 5. Naciones Unidas, Santiago.

25. CEPAL (2020). "Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19". Informe especial COVID-19, No. 7. Naciones Unidas, Santiago.

Gráfico 9

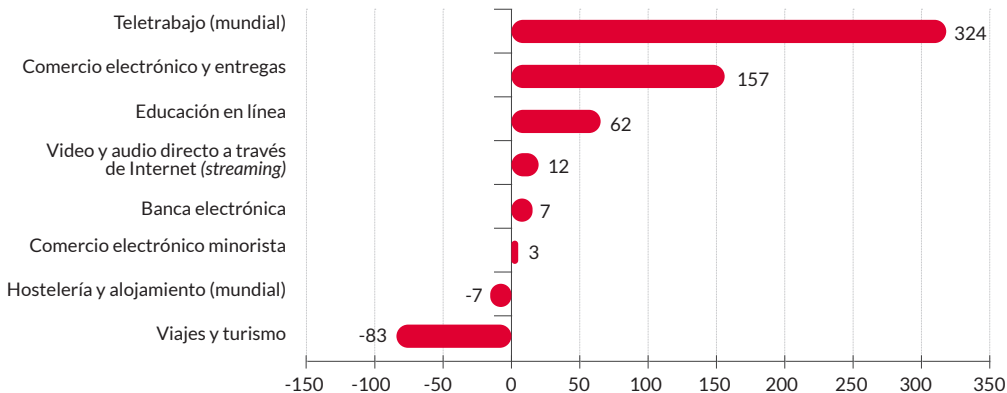
América Latina y el Caribe: variación interanual de las exportaciones e importaciones de bienes según volumen, precio y valor, enero de 2007 a mayo de 2020 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de los bancos centrales, servicios de aduanas e institutos de estadística de los países.

Gráfico 10

América Latina (5 países)^a: cambios en el nivel de actividad según sector entre el primer y segundo trimestre de 2020 en función del tráfico en sitios web y uso de aplicaciones. (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de SimilarWeb [en línea] similarweb.com [fecha de consulta: 3 de agosto de 2020].

a/ La información empleada corresponde a: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México

los niños entre 5 y 12 años viven en hogares que no están conectados a Internet, lo que se traduce en que más de 32 millones de niños están efectivamente excluidos de la educación.

La relevancia que han adquirido las tecnologías digitales en el contexto sanitario actual, no obstante, imponen una fuerte presión a su acceso y a la calidad de conectividad que se requieren para poder sostener, restringidamente en condiciones de confinamiento sanitario, actividades sociales cotidianas como el trabajo, la salud, la educación, el empleo y la cultura. El tráfico en sitios web así como el uso de aplicaciones digitales de teletrabajo, educación *online*, comercio digital y el uso de soluciones digitales

revelan un significativo aumento entre el primer y segundo trimestre del año en curso, siendo las actividades de teletrabajo, comercio electrónico y *delivery*, y teleeducación las que han registrado los mayores incrementos, con tasas de 324%, 157% y 62%, según se muestra en el Gráfico 10.

Empero este incremento de demanda solo pudo ser parcialmente satisfecha debido a que dos tercios de los países no alcanzan los requerimientos de velocidad de descarga necesarios para desarrollar soluciones digitales.

En concordancia con estas evidencias microeconómicas y prospectiva del comercio internacional, a nivel macroeconómico CEPAL proyecta que el PIB regional decrecerá a

una tasa de 9,1% al finalizar 2020. A nivel subregional, este colapso implicará una caída del 6,2% del PIB centroamericano y de 8,4% si se considera a México en el sub-bloque. El Caribe por su parte será la subregión con el menor decrecimiento en el contexto continental con una caída de 5,4%. Finalmente, y consistente con su estructura productiva, su especialización exportadora y su mayor tamaño relativo en cuanto a su contribución al producto y empleo regional totales, se estima que América del Sur será la región con el mayor decrecimiento de su PIB con un guarismo del orden del 9,4%²⁶.

Efectos sociales

La grave crisis sanitaria que afecta al orbe y que posiciona a nuestra región como la más afectada está generando graves efectos macroeconómicos y productivos, tal como se analizó en el apartado anterior. También se ha explicado que ello se debe a las condiciones estructurales de base con que la región ha debido enfrentar esta pandemia. Naturalmente, estos efectos tienen un perfecto correlato en la esfera social de nuestros países, en consideración en primer lugar a la pérdida de empleos y depresión de la masa salarial que ha ocasionado la pandemia, haciendo retornar a

decenas de millones latinoamericanos y caribeños a condiciones de pobreza y extrema pobreza, y acrecentando así también la endémica desigualdad que caracteriza el modelo disfuncional de desarrollo en la región.

De acuerdo con estimaciones de la CEPAL, basadas sobre cifras de encuestas de hogares, la población latinoamericana en condición de pobreza en 2020 retrocedería a los niveles de 2005, esto es, 231 millones de personas. Es decir, si la región a consecuencia de la crisis tendrá un producto por habitante similar al de 2010, esto es, que enfrentará una década perdida, el retroceso que experimentará en términos de pobreza supone una década perdida y media en materia de desarrollo social. En relación con la pobreza extrema, esta llegaría a 96 millones de habitantes, un nivel comparable al que registró en 1990: un retroceso de tres décadas perdidas. En términos porcentuales, la pobreza en la región aumentará en 7 puntos porcentuales respecto a la que se registró en 2019, y la pobreza extrema hará lo propio en 4,4 puntos porcentuales (véase el Gráfico 11).

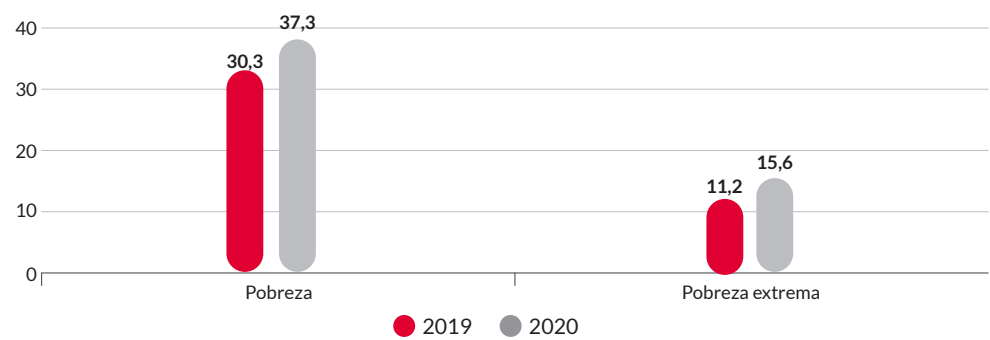
En línea con estos resultados en materia de pobreza y pobreza extrema, también se prevé que la desigualdad aumente en todos los países de la región. CEPAL²⁷

26. Estas cifras están actualizadas a octubre y son reportadas por el Estudio Económico de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020). Las medidas sanitarias y económicas adoptadas durante el año por las autoridades económicas de la región hacen prever un repunte de estas cifras de acuerdo con nuevas proyecciones en elaboración por parte de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

27. CEPAL (2020). "El desafío social en tiempos del COVI-19". Informe especial COVID-19, No. 3. Naciones Unidas, Santiago.

Gráfico 11

América Latina (18 Países): Proyección de la población en situación de pobreza en 2020 (En porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Cuadro 3

América Latina (17 países): variación proyectada del índice de Gini en 2020, sin considerar el efecto de las medidas anunciadas para mitigar el impacto de la COVID-19

Entre el 0,5% y el 1,4%	Guatemala Honduras Panamá Paraguay República Dominicana
Entre el 1,5% y el 2,9%	Bolivia (Estado Plurinacional de) Chile Colombia Costa Rica El Salvador Nicaragua Perú
3,0% o más	Argentina Brasil Ecuador México Uruguay

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

proyecta incrementos del índice de Gini que varían entre 0,5% y 6% (véase el Cuadro 3). Los peores resultados recaerían sobre los países más grandes. Estos resultados regresivos en materia distributiva significan una pérdida

en cuanto a los avances alcanzados en la década de 2000, década en la que por primera vez en la historia regional se registró un cambio — aunque incipiente— en la tendencia de la desigualdad, periodo en el cual

Cuadro 4

Poblaciones más afectadas por los impactos socioeconómicos de la COVID-19

Poblaciones	Ámbitos en que incide la pandemia
Mujeres	Salud física y mental
Estratos de ingresos bajos y medios-bajos	Nutrición
Trabajadores informales	Educación
Trabajadoras domésticas remuneradas	Ingresos laborales
Niños, niñas y adolescentes	Trabajo infantil
Jóvenes	Acceso a servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad, gas, tecnologías digitales)
Personas mayores	Trabajo de cuidado no remunerado
Población rural	Violencia intrafamiliar
Pueblos indígenas	
Afrodescendientes	
Personas con discapacidad	
Migrantes	
Personas en situación de calle	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

el combate a la desigualdad generó a su vez condiciones muy propicias para ganar el combate a la pobreza.

Los países de América Latina y el Caribe han realizado diversos esfuerzos fiscales para mitigar los efectos de la pandemia, que ascienden al 4,1% del PIB en promedio.

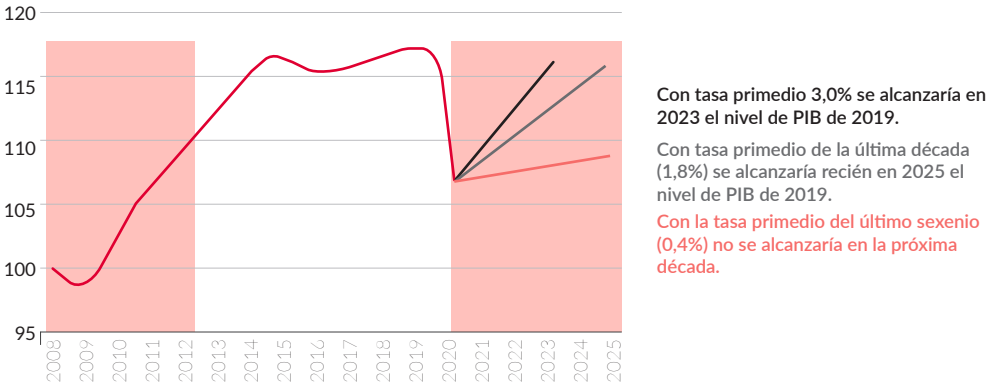
Finalmente, es importante consignar que esta crisis pandémica tendrá impactos diferenciados según diversos segmentos de población y su capacidad de respuesta. Las desigualdades en términos de poder realizar teletrabajo, las condiciones de hacinamiento y la falta de acceso a agua y saneamiento aumentan la probabilidad de contagio

en la población pobre y vulnerable. Del mismo modo, el riesgo de muerte de estos sectores es mayor dada la mayor incidencia de condiciones preexistentes de salud (por ejemplo, enfermedades pulmonares, cardiovasculares y diabetes) y por la falta de acceso adecuado a la atención médica.

En línea con lo anterior, según CEPAL: *“Los diferentes impactos socioeconómicos reflejan la matriz de la desigualdad social en la región, cuyos ejes estructurantes son la pertenencia a distintos estratos socioeconómicos o clases sociales, el género, la etapa del ciclo de vida, la condición étnico-racial y el territorio, a lo que se suman otros factores como la condición de discapacidad, el estatus migratorio o la situación de calle. Estas desigualdades se acumulan, se potencian e interactúan entre sí, causando múltiples discriminaciones que conllevan diferencias en el ejercicio de los derechos”.*

Gráfico 12

Escenarios de recuperación del nivel de producto previo a la pandemia en América Latina y el Caribe (PIB expresado como índice, base 2008=100)



Fuente: CEPAL, CEPAL sobre la base de cifras oficiales.

Las medidas de protección social de corto, mediano y largo plazo para enfrentar los efectos de la pandemia deben ser inclusivas y de cobertura universal, considerando especialmente a los segmentos de población afectados por múltiples formas de exclusión y que sufren con mayor intensidad los impactos de la crisis (véase el Cuadro 4).

Frente a este panorama, los países de América Latina y el Caribe han realizado diversos esfuerzos fiscales para mitigar los efectos de la pandemia, que ascienden al 4,1% del PIB en promedio y se acompañan de garantías crediticias estatales de hasta el 10% del PIB. Mas en contraparte, estos esfuerzos fiscales, junto con la disminución de los ingresos públicos, han contribuido a un mayor déficit fiscal y al aumento de la deuda pública, fragilizando la situación macroeconómica de los países.

Los esfuerzos a nivel nacional deben complementarse con un mayor acceso a financiamiento externo en condiciones favorables, ya sea en los mercados internacionales o a través de instituciones financieras internacionales.

III. Perspectivas de reactivación

Existe un consenso claro de que tras la superación de la crisis pandémica la tarea de retornar a los niveles de actividad económica previos a la crisis tomará varios años y la reactivación será más lenta que la cursada en la crisis de 2008-2009. El Gráfico 12 ilustra bajo tres escenarios de crecimiento la afirmación anterior. Conforme con el primer escenario, esto es, si la región sostiene una tasa de crecimiento del 3% a partir de 2021, en

2023 se alcanzaría el nivel de producto que la región registró en 2019. El segundo escenario se basa en una tasa de crecimiento promedio anual del 1,8%; bajo este supuesto la región recuperaría el nivel de producción previo a la crisis en 2025. El tercer escenario consiste en suponer que la región mantendrá el mismo ritmo de expansión que sostuvo durante el periodo 2014-2019, es decir un 0,4% promedio anual. En este contexto hipotético, solo alcanzaría el nivel de PIB registrado en 2019 en el decenio de 2030.

La política macroeconómica con la política fiscal como instrumento privilegiado debe vincular el corto plazo (emergencia) con el mediano y largo plazo, para cambiar el modelo de desarrollo hacia la transformación productiva con sostenibilidad e igualdad.

En este sentido, mantener políticas macroeconómicas activas será necesario para volver a crecer y a su vez llevar adelante el proceso de transformación estructural requerido para lograr un desarrollo sostenible

y con igualdad, cuya necesidad la CEPAL ya venía advirtiéndolo muy enfáticamente en los años previos a la emergencia sanitaria.

La política macroeconómica con la política fiscal como instrumento privilegiado debe vincular el corto plazo (emergencia) con el mediano y largo plazo, para cambiar el modelo de desarrollo hacia la transformación productiva con sostenibilidad e igualdad. Los países deben orientar el gasto público hacia la reactivación y transformación económica, fortaleciendo la inversión pública en sectores que fomenten el empleo, la paridad de género, la inclusión social, la transformación productiva y una transición igualitaria hacia la sostenibilidad ambiental.

La CEPAL ha realizado siete propuestas concretas para conectar la emergencia con la recuperación:

- 1. Proporcionar un ingreso básico de emergencia durante 12 meses a toda la población en situación de pobreza (equivalente a 1 línea de pobreza, US \$ 143 a precios de 2010) (5,2% del PIB (adicional al 1,3% del PIB ya por países, y al 1,3% del PIB de las pensiones sociales y CTP). Asimismo, considerando los impactos en la seguridad alimentaria, la CEPAL y la FAO han propuesto a los gobiernos establecer un subsidio contra el hambre equivalente al 70% de la pobreza extrema regional línea (US \$**

47 a precios de 2010), con un costo total de 1,04% del PIB regional.

2. Ampliación de los plazos de amortización y gracia de los créditos a las micro, pequeñas y medianas empresas (*mipymes*).

3. Invertir el 1% del PIB en una canasta digital básica para asegurar la inclusión digital universal (40 millones de hogares no tienen conexión a Internet, el 46% de los niños entre 5 y 12 años viven en hogares que no tienen conectividad).

4. Políticas fiscales y monetarias expansivas que sustentarían un mayor periodo de gasto con instrumentos nacionales e internacionales no convencionales, como el Fondo para Aliviar la Economía COVID-19 (FACE) propuesto por Costa Rica a la comunidad financiera internacional.

5. Promover la solidaridad internacional a través de este fondo FACE y los Derechos Especiales de Giro (DEG) del Fondo Monetario Internacional, el alivio de pagos de deuda e intereses en el Caribe y la creación de un fondo de resiliencia.

6. Implementar planes de recuperación con generación de empleo, sustentados en la acción climática, la sustentabilidad ambiental, soluciones basadas en la naturaleza e infraestructura básica en áreas rurales y urbanas.

7. Pactos políticos y fiscales para la protección social universal, progresiva y redistributiva.

IV. Desafíos y recomendaciones de políticas, a modo de conclusión

La recuperación y la dinámica de crecimiento enfrenta importantes desafíos. En primer lugar, se debe considerar la incertidumbre que continuará operando sobre la economía internacional. Junto a ella, es innegable el hecho de que, más allá de la relativa eficacia que han tenido las medidas sanitarias de contención de la pandemia, ella aún cierra una enorme incertidumbre mundial y en la región, en tanto la más afectada en términos sanitarios. En el contexto regional, un desafío mayor es la persistencia de los efectos negativos que afectarán la dinámica productiva, el empleo y la demanda agregada. El cuarto desafío es la relación con la voluntad política para mantener políticas fiscales y monetarias expansivas; a ello debe agregarse la necesidad de considerar y gestionar los riesgos sistémicos derivados de la acumulación de deuda y la mayor volatilidad financiera que podrían afectar los flujos transfronterizos relacionados con los apetitos financieros y las condiciones de financiamiento. Finalmente se plantea el desafío de enfrentar una dinámica de multilateralismo y de cooperación internacional para el desarrollo ambigua.

La recuperación debe estar vinculada con el largo plazo asociado a un modelo

de desarrollo sostenible con igualdad. Los problemas estructurales previos a la pandemia exigen que las políticas económicas y sociales implementadas para combatir la pandemia, al mismo tiempo, incentiven la transformación de la estructura económica de los países de América Latina y el Caribe. A esta estrategia la CEPAL la ha denominado recuperación transformadora para el desarrollo sostenible con el fin de combinar la recuperación económica con la necesidad de cambiar el estilo de desarrollo que sigue la región²⁸.

El desarrollo sostenible en los ámbitos social, económico y medioambiental no es algo que los mercados no regulados puedan ofrecer. Se requieren políticas públicas en diversas áreas y de manera simultánea: innovación y puesta al día tecnológica; construir un estado de bienestar para apoyar el aprendizaje y la igualdad; remodelar los incentivos económicos para fomentar la protección del medio ambiente; políticas macroeconómicas que brinden estabilidad (a través de políticas macroprudenciales) y ayuden a la competitividad; políticas fiscales progresivas para la igualdad y financiamiento de inversiones públicas; políticas sectoriales para fomentar la expansión de los sectores que son los principales impulsores de la sostenibilidad. Estas políticas deben articularse y basarse en posibles complementariedades y sinergias,

una respuesta que la CEPAL ha calificado como un gran impulso para la sostenibilidad.

La dimensión sectorial de estas políticas es crucial. La transición hacia el desarrollo sostenible es un proceso en la que la participación de algunos sectores en el PIB debe aumentar. Se deben fomentar los sectores estratégicos y desalentar fuertemente otros, ya sea por razones ambientales, de igualdad o tecnológicas.

La CEPAL ha identificado siete sectores como impulsores clave o sectores estratégicos para el desarrollo sostenible. Son estratégicos en términos de competitividad, empleo, búsqueda de la igualdad, descarbonización y protección de la naturaleza:

- **Transformación de la matriz energética basada en energías renovables.**
- **Movilidad sostenible y espacios urbanos.**
- **La revolución digital para la sostenibilidad.**
- **La industria manufacturera del cuidado de la salud.**
- **La bioeconomía: desarrollo sostenible basado en recursos biológicos y ecosistemas naturales.**
- **La economía circular.**
- **El turismo sostenible.**

28. CEPAL (2020). "Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad". Naciones Unidas, Santiago.

Estos sectores deben ser el foco de las políticas industriales y tecnológicas. Los incentivos deben alinearse para alentar a estos sectores, con un papel importante de la inversión pública para atraer la inversión privada y mantener la demanda efectiva en el contexto de la crisis.

Finalmente, esta transformación requerirá pactos políticos que incluyan políticas fiscales expansivas, progresivas, eficaces y eficientes. Necesitamos liderazgos que den

certidumbre, que sepan construir alianzas, que nos ayuden a recuperar la política y el bienestar, que nos ayuden a promover la solidaridad entre las naciones, a fortalecer la integración regional, a cumplir las agendas internacionales, entre ellas la Agenda 2030, y a enlazar la emergencia con la recuperación. Porque esta región requiere guía, certeza, liderazgos y orientación para construir un nuevo futuro a través de una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad.



Recuperación económica y transición energética en América Latina



Paulina Beato*

Catedrática de Análisis Económico

El enorme gasto asociado con el control de la crisis sanitaria impondrá una restricción presupuestaria severa a los países de América Latina. Pero la inversión transformadora es necesaria no solo para estimular la demanda agregada, también es una oportunidad para atraer inversores privados de dentro y fuera de la región.

Introducción

América Latina, con el 8,2% de la población mundial, ha registrado, hasta finales de septiembre de 2020, el 28% de los casos y el 34% de las muertes por COVID-19. Un informe del FMI (2020) estima una contracción de 8,1% del PIB regional en 2020. A diferencia de otras recesiones, el empleo disminuyó más que el PIB en el segundo trimestre de dicho año. El citado informe señala dos características estructurales de las economías de América Latina que explican estos mayores impactos sobre

* Técnico Comercial y Economista del Estado

el empleo. Primera, casi un 45% de los empleos corresponden a sectores de servicios, como restaurantes, tiendas minoristas o transporte público, en comparación con un 30% en el caso de otras economías de mercado emergentes. Segunda, solo el 20% de los empleos admite el teletrabajo, mientras que en otras economías emergentes lo admite el 26%. Además, según la CEPAL-OIT¹, las personas que se vieron fuertemente afectadas por la crisis sanitaria son las mujeres, los jóvenes y los inmigrantes.

Aunque la protección de los más vulnerables y la atención sanitaria son una prioridad, los esfuerzos han de orientarse también a reconstruir el capital productivo de las economías para hacerlas más sólidas y sostenibles. Los esfuerzos de transformación encierran un gran reto y también una gran oportunidad. El reto es la generación de espacio fiscal para afrontar los programas de gasto público que se requieren para impulsar la recuperación y transformación de las economías. El enorme gasto asociado con el control de la crisis sanitaria impondrá una restricción presupuestaria severa a los países de la región durante 2021 y 2022, limitando la capacidad de inversión pública. Sin embargo, la inversión transformadora es necesaria no solo para estimular la demanda agregada, también es una

oportunidad para atraer inversores privados de dentro y fuera de la región.

El objetivo del artículo es explorar los impactos de planes de recuperación económica de la COVID-19 que a la vez promuevan una transición energética innovadora y sostenible en América Latina. El artículo se centra en el análisis de tres impactos. Primero, su efectividad para restablecer la demanda y la senda de crecimiento económico. Segundo, la generación de puestos de trabajo estables y adecuados para las características de los mercados de trabajo de los países de la región; en particular, se analizarán los impactos sobre la distribución del empleo entre hombres y mujeres. Tercero, el potencial de este tipo de planes para atraer financiación privada y multilateral que complemente el limitado espacio fiscal de la mayoría de los países de América Latina.

El resto del artículo está organizado de la forma siguiente. El epígrafe 2 presenta la tipología de inversiones asociadas a una transición energética innovadora y sostenible. El epígrafe 3 analiza la capacidad de reactivación del crecimiento y del empleo de este tipo de planes. El epígrafe 4 discute el impacto de las inversiones de transición energética sobre el espacio fiscal. El epígrafe 5 ofrece algunas conclusiones.

1. CEPAL-ILO (2020), "La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política", edición N° 23 del informe Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/coyuntura-laboral-amC3A9rica-latina-caribe/WCMS_760451/lang-es/index.htm

La tipología de las inversiones para la transición energética

Los planes de recuperación que pretendan impulsar transiciones energéticas sostenibles en América Latina requieren la adhesión a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre ellos el ODS 7: *“Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos”*. Existe un amplio consenso de que la falta de energía limpia y asequible tiene un impacto negativo mayor sobre las mujeres.

La atención a los ODS y la transición energética exigen atención en tres frentes. En primer lugar, el acceso de toda la población de América Latina a la energía limpia. En segundo lugar, racionalización de la demanda, lo que significa más electrificación y más eficiencia energética. En tercer lugar, la descarbonización de la oferta de aquellos sectores que no pueden ser electrificados. Estos frentes apuntan a dar prioridad a los siguientes tipos de inversión:

- **Inversiones para el acceso de toda la población a energía limpia.** América Latina tiene aún pendiente llevar energía eléctrica al 2,2% de los latinoamericanos; es decir, 24

millones de personas carecen de electricidad y casi 85 millones viven sin acceso a combustibles modernos para cocinar. El acceso a la energía de nuevos consumidores puede hacerse bien conectando los nuevos consumidores a redes eléctricas existentes, bien mediante sistemas de energía para autoconsumo. Lo más probable es que sea conveniente utilizar ambas fórmulas. No obstante, Latinoamérica tiene la ventaja de poder desarrollar su transición energética aprovechando experiencias de otros países. Yopez-García². calcula que para cerrar esa brecha se necesita invertir alrededor de 600 millones de dólares por año hasta 2030.

- **Electrificación y eficiencia energética de los edificios.** Las ciudades de América Latina y el Caribe están experimentando un enorme crecimiento demográfico con consecuencias para la sostenibilidad, la calidad de vida y la competitividad de la región. De hecho, la Agencia Internacional de la Energía (IEA)³ señala que el 70% de las emisiones de dióxido de carbono se generan en las ciudades. La construcción de edificios y su operación y mantenimiento representaron el 36% del consumo final de la energía global y cerca del 40% de las emisiones de dióxido de carbono relacionadas con la

2. Yopez-García, A. y otros (2018), *“A todas luces!: La electricidad en América Latina y el Caribe 2040”*, Banco Interamericano de Desarrollo.

3. IEA (2018), *Global Status Report on Building and Construction. The Global Alliance for Buildings and Construction*.

producción de energía en 2017. Además, la descarbonización del sector de la construcción presenta una oportunidad de negocio en América Latina y el Caribe con un valor estimado de aproximadamente 4 billones de dólares para 2030 según la Agencia Internacional de la Energía⁴. La descarbonización de los edificios también está plenamente en línea con los objetivos del ODS 12 para garantizar patrones de consumo y de producción sostenibles. Por tanto, las inversiones para la eficiencia, la electrificación de la calefacción y la producción de energía renovable limpia y descentralizada en los edificios son imprescindibles en los planes de recuperación y transición energética.

- **Movilidad eléctrica.** El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)⁵ sostiene que el despliegue de la movilidad eléctrica en la región significaría una disminución aproximada de 1,4 Gt de CO₂ y un ahorro en combustibles cercano a 85.000 millones de dólares para el periodo 2016-2050. Por tanto, la electromovilidad representa una gran oportunidad para que los países de América Latina simultáneamente reduzcan las emisiones y ahorren combustible. Además, la reducción de los costes de las baterías, junto con el acelerado desarrollo tecnológico

digital, abren vías para nuevas formas de movilidad en América Latina que, sin duda, pueden generar nuevos negocios y oportunidades de bienestar.

- **Una oferta energética descarbonizada.** Tal logro requiere avanzar simultáneamente por la vía de la electrificación y la oferta de electricidad de origen renovable y por la vía de la descarbonización de la oferta de gases y combustibles sólidos para atender la demanda de los sectores no susceptibles de electrificación. La interacción entre ambas vías se basa en el desarrollo masivo de electricidad renovable a corto plazo porque es viable y competitiva con otras energías, y en el desarrollo de proyectos piloto escalables para el logro de las energías descarbonizadas. Por tanto, los planes de recuperación y transición energética tienen que incluir enormes inversiones en energías renovables y también en proyectos piloto de descarbonización de la oferta para satisfacer el consumo energético que no es susceptible de electrificación.

El impacto sobre el crecimiento económico y la generación de empleo

La capacidad de un proyecto de inversión para impulsar el crecimiento

4. IEA (2020), *Global ABC Regional Roadmap for Buildings and Construction in Latin America 2020-2050*.

5. PNUMA (2016), "Movilidad eléctrica: oportunidades para América Latina", ONU Medio ambiente, América Latina y el Caribe.

económico se mide a través de dos indicadores: su velocidad de ejecución y el valor del multiplicador, que recoge los efectos directos e indirectos de la inversión sobre el crecimiento de producto nacional. Recientes investigaciones sugieren que los multiplicadores asociados a las inversiones de transición energética son muy altos. Además, tales inversiones son susceptibles de una rápida ejecución.

Hepburn y otros⁶ presentan el resultado de una encuesta a 231 economistas de diversas instituciones, tales como bancos centrales, ministerios de Economía y Finanzas, y otros especialistas económicos sobre su valoración de 25 paquetes de gastos para la recuperación de la economía después de la COVID-19. Los encuestados evaluaron los paquetes de acuerdo con cuatro criterios: la velocidad de ejecución de la inversión y el gasto, el multiplicador económico, el impacto climático potencial y el grado de aceptación. Combinando las respuestas de la encuesta con la evidencia de la literatura económica, los mencionados autores identificaron cinco tipos de inversiones, que se recogen en el Cuadro 1, cuyo impacto potencial sobre el crecimiento es muy superior al de otras inversiones.

Comparando los resultados de dicho trabajo con la tipología de las inversiones de transición energética descritas en el epígrafe 2, cabe poca duda sobre el impacto de las inversiones de transición energética sobre la demanda agregada y, por ende, sobre el crecimiento económico.

Cuadro 1 SECTORES CON ALTO IMPACTO SOBRE EL CRECIMIENTO

- **Infraestructura verde:** activos de energía renovable, almacenamiento (incluido hidrógeno), modernización de la red eléctrica de transporte y distribución, tecnologías de captura y almacenaje de carbón (CCS).
- **Renovaciones y modernizaciones de edificios,** incluidos sistemas de mejora de aislamiento, calefacción y generación y almacenamiento doméstico de energía.
- **Educación y formación para abordar el desempleo inmediato de COVID-19 y los cambios estructurales de la descarbonización.**
- **Inversión en capital natural para la recuperación del ecosistema,** incluida la restauración de hábitats ricos en carbono y una agricultura respetuosa con el clima.
- **I + D para el desarrollo de tecnologías limpias.**

6. Hepburn, C. y otros (2020). "Will Covid-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change?". *Smith School Working Paper* 20-02.

El estudio de Saget y otros⁷ pone de manifiesto que los cambios estructurales en la producción y en los patrones de consumo derivados de una transformación económica que garantice la neutralidad climática pueden generar 15 millones de empleos netos en América Latina y el Caribe en comparación con un escenario tendencial. Tres advertencias sobre estas estimaciones:

- Primera, el estudio estima que en la transición hacia una economía neutral en emisiones de carbono en América Latina se destruirán 7,5 millones de puestos de trabajo en extracción de combustibles fósiles, electricidad de combustibles fósiles y producción de alimentos de origen animal. Sin embargo, estos empleos perdidos están más que compensados por la creación de más de 22,5 millones de puesto de trabajo. Nótese que el empleo generado en este escenario de descarbonización incluye también el empleo generado por la transformación del sector agrícola. Por tanto, para analizar el impacto sobre el empleo de un programa de recuperación basado en las inversiones descritas en el apartado 2 a partir del estudio de Saget y otros es necesario restar la generación del empleo en el sector agrícola

- Segunda, 13,5 millones de los nuevos puestos de trabajo corresponden a empleos de cualificación media, 8 millones son de cualificación baja y 1 millón son de cualificación alta. Los más de 21,6 de puestos de trabajos de baja y media cualificación permitirían absorber una parte de los 66 millones de personas que están desempleadas o infrautilizadas en los mercados laborales de la región. De ellos, 9 millones son jóvenes desempleados⁸.

- Tercera, la generación de empleo está sesgada hacia empleos que han sido tradicionalmente ocupados por hombres. De acuerdo con el citado estudio, para el año 2030, y en el escenario de descarbonización, los sectores que hasta ahora ocupan principalmente a hombres generarán 18,5 millones puestos de trabajo y perderán 6 millones. Mientras que los sectores que emplean principalmente a mujeres generarán 4 millones de puestos de trabajo y destruirán 1,5 millones.

Aunque, como ya se ha mencionado, la generación de empleo del escenario de descarbonización a que se refiere el estudio de Saget, sería idéntica a la generación de empleo de los planes de recuperación y transición energética, los datos apuntan dos prioridades para la formulación de las políticas complementarias de dichos planes:

7. Saget, Catherine and others (2020). "Jobs in a Net-Zero Emissions Future in Latin America and the Caribbean", Inter-American Development Bank and International Labour Organization, Washington D.C. and Geneva.

8. ILO (2020). *World Employment and Social Outlook: Trends 2020 Report*. ILO, Geneva.

- La eliminación de la segregación y la promoción de la igualdad de género en el mercado laboral aparecen como tareas prioritarias. Ello exige que las leyes y regulaciones garanticen que las mujeres y los hombres tengan las mismas oportunidades. La discriminación positiva también puede ser necesaria. Tal discriminación positiva facilitará la contratación del talento femenino que está subutilizado en la mayoría de los países de la región, y ello a pesar de que las mujeres han superado a los hombres en número de años de educación terciaria⁹.

- La identificación y diseminación de la información relativa a los *gaps* entre la demanda y la oferta de los mercados laborales es otra prioridad. La mayoría de los trabajadores desconocen cómo evolucionará la demanda de habilidades y, por lo tanto, no pueden basar sus elecciones de formación en datos concretos.

La financiación de las inversiones en un espacio fiscal limitado

Las inversiones mencionadas en el epígrafe 2 asociadas a los planes de recuperación y transición energética pueden ser financiadas en una proporción significativa por el sector

privado. Aunque la financiación pública también será necesaria, las fórmulas de financiación disponibles para este tipo de inversiones a través de las instituciones multilaterales de crédito permiten augurar una financiación suficiente. Por ejemplo, en 2018, el Banco Interamericano de Desarrollo aprobó 96 préstamos con garantía soberana por un financiamiento total de 13.500 millones de dólares. También BID Invest aprobó préstamos sin garantía soberana por un importe de 4.000 millones de dólares. Algunas consideraciones sobre la capacidad de atracción de financiación privada de las inversiones de transición energética son las siguientes.

- La inversión anual que se requiere para cerrar la brecha de acceso a la electricidad es de alrededor de 600 millones de dólares por año hasta 2030. Esta inversión puede ser financiada a través de esquemas novedosos con la participación del beneficiario y prestamos concesionales de las agencias de desarrollo e instituciones multilaterales de crédito. Iori y Senin¹⁰ señalan que el enorme aumento del acceso de los últimos 15 años en los distintos países de la región tiene en común la fuerte implicación del Estado, pero la implementación y financiación con *partenariado*

9. Ídem.

10. Iori, P. and M.E. Sanin (2019), *Acceso y asequibilidad a la energía eléctrica en América Latina y El Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/acceso-y-asequibilidad-la-energia-electrica-en-america-latina-y-el-caribe>

privado e involucramiento de las comunidades.

- Aunque no disponemos de una estimación del volumen de inversiones que se requeriría para una descarbonización de los edificios de las grandes ciudades de América Latina, las cifras de negocio estimadas en IFC¹¹ son significativas. Estas inversiones son idóneas para un programa de recuperación económica por su rapidez de ejecución y su impacto sobre el empleo no cualificado. Además, estas inversiones son acometidas por la iniciativa privada casi siempre con el apoyo financiero del sector público y de las instituciones multilaterales de crédito. Cabe señalar que la Unión Europea y la Agencia de Cooperación de España (AECID) tienen programas de apoyo financiero para proyectos de aumento de la eficiencia energética y de la electrificación de edificios.

- Las inversiones en movilidad eléctrica corresponden en su mayor parte a las inversiones derivadas de la adquisición de vehículos eléctricos que realizan principalmente consumidores y empresas. Otra parte corresponde a las inversiones de carga que realizarán las empresas privadas. Por otro lado, la movilidad eléctrica significaría una reducción de los subsidios a los combustibles fósiles que tendría un impacto positivo significativo sobre los presupuestos públicos y

el espacio fiscal. Sin embargo, tal reducción de subsidios tendría poca aceptación social y política por sus efectos redistributivos a favor de las personas con mayor poder adquisitivo. La experiencia del programa MOVES de Uruguay, que dedica los impuestos de los combustibles fósiles a la electrificación de la movilidad, merece ser analizada con atención y, en su caso, replicada.

- De acuerdo con el informe UNEP¹², las inversiones que se requieren en el periodo 2020-2050 para que el sector eléctrico satisfaga en 2050 la demanda de electricidad con energías renovables es de 800.000 millones de dólares. Nótese que la inversión extranjera en energías renovables durante el periodo 2014-2019 fue de 35.000 millones de dólares. Por tanto, si los planes de recuperación de la COVID-19 contemplan una inversión quinquenal en renovables consistente con el escenario de descarbonización, tal inversión alcanzaría la cifra de 133.000 millones, lo que podría financiarse hasta un 25% por la inversión extranjera, suponiendo que el apetito por la inversión en renovables de la inversión extranjera es similar en el quinquenio 2020-2025 al que fue en el periodo 2014-2019. Por otro lado, las expectativas de crecimiento sostenido de la inversión extranjera en energías renovables son muy altas.

11. IFC (2019), "Green Buildings: A Finance and Policy Blueprint for Emerging Markets", Washington DC.

12. UNEP (2019), "Zero Carbon: Latin American y Caribe".

Aunque una parte significativa de las inversiones asociadas a los planes de recuperación y transición energética puede ser financiada por el sector privado, el marco institucional y regulatorio de los países tiene que ser atractivo para la inversión a largo plazo. A este respecto, las regulaciones estables y adecuadas a las inversiones de transición energética son una prioridad. Una fórmula que parece viable y atractiva para los inversores privados es la aceptación por parte de los países de normas de protección de inversiones y estabilidad regulatoria para las inversiones de transición energética como condición para que el país pueda acceder a determinados tipos de financiación a largo plazo. Por otro lado, la pronta involucración de los inversores privados en la estructuración de los proyectos de inversión facilita la identificación de las barreras a la inversión. Una opción, tal como señala Beato¹³, sería la creación de “Asociaciones público-privadas”; es decir, grupos de trabajo con especialización sectorial constituidos por representantes de empresas, asociaciones empresariales y funcionarios del sector público que tendrían el mandato de identificar, estructurar y evaluar proyectos y actuaciones en el correspondiente sector para conformar un plan de recuperación y transición energética.

Consideraciones finales

Primera. La protección de los más vulnerables y la atención sanitaria son una prioridad de los programas de recuperación. No obstante, los esfuerzos han de reorientarse a reconstruir el capital productivo de las economías de América Latina, recuperar el crecimiento económico y la creación de empleo. La cooperación financiera internacional es esencial para la generación de espacios fiscales que permitan a América Latina hacer frente a los enormes retos con que se enfrenta.

Segunda. Los planes de recuperación de las economías de América Latina basados en una aceleración de la transición energética tienen impactos positivos sobre la recuperación de las sendas de crecimiento y la generación de empleo. No obstante, las inversiones asociadas a estos programas encierran un gran reto de financiación por la enorme cuantía de las mismas, pero a la vez son una gran oportunidad para atraer inversores privados.

Tercera. La generación de empleo de los planes de recuperación y transición energética parece estar sesgada hacia empleos que han sido tradicionalmente ocupados por hombres. Por tanto,

13. Beato, P. (2020), “Next Generation EU y la inversión sostenible: Una senda de recuperación económica sostenible”, *Cuadernos de Derecho para Ingenieros, Iniciativa del Colegio Nacional de Ingenieros del ICAI e Iberdrola, España (en imprenta)*.

la eliminación de la segregación y la promoción de la igualdad de género en el mercado laboral aparecen como tareas prioritarias. Ello exige que las leyes y regulaciones garanticen que las mujeres y los hombres tengan las mismas oportunidades. La discriminación positiva también es aconsejable para promover la contratación del talento femenino que, en muchos países de América Latina, está subutilizado, y ello a pesar de que el número de mujeres con educación terciaria ha superado al número de hombres con ese nivel educativo.

Cuarta. Una gran parte de las inversiones asociadas a planes de recuperación y transición energética

pueden ser financiados por el sector privado, complementado con programas de financiación público-privada apoyada por las instituciones multilaterales de crédito. Aunque los inversores privados tienen apetito por las inversiones de transición energética, la atracción efectiva de inversores privados requiere regulación y estándares apropiados a los distintos tipos de inversión incluidos en los planes. Asimismo, la inversión se acelera con la percepción de estabilidad y previsibilidad de las regulaciones relevantes y la pronta involucración de los inversores privados en la estructuración de los proyectos para una identificación temprana de barreras e incentivos.



El empoderamiento de las mujeres como estrategia de salida de la crisis



María-Noel Vaeza *
ONU Mujeres

Poner la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el centro de un nuevo contrato social es la única manera de afrontar los retos generados por la pandemia y avanzar, como nos marca la Agenda 2030, hacia un desarrollo igualitario y sostenible¹.

América Latina y el Caribe se ha convertido en uno de los epicentros de la crisis de la COVID-19. Las últimas estimaciones arrojan que la crisis provocada por la pandemia desencadenará la peor recesión de los últimos 100 años en la región. Según datos recientes del Fondo Monetario Internacional (FMI) se prevé que el año 2020 termine con una contracción real

* Desde julio de 2019, Directora Regional de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe. Antes trabajó como Directora de la División de Programas en la sede de ONU Mujeres en Nueva York. Vaeza se unió a ONU Mujeres proveniente de la sede de UNOPS, en Copenhague, donde se desempeñó como Directora de la Oficina de Servicios de Portafolio Global, a cargo de los resultados operacionales de los portafolios globales de UNOPS y el establecimiento de alianzas estratégicas.

Antes de su incorporación a Naciones Unidas, ocupó diversas posiciones en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay. Fue además Representante Alterna del Uruguay ante la Junta de Gobernadores del Banco Mundial. Posee un doctorado en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República del Uruguay y una maestría en políticas públicas de la Universidad John Hopkins en Washington DC.

1. **Nota:** Las informaciones presentadas en el artículo sintetizan el análisis recogido en los siguientes documentos elaborados por la oficina regional de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe en respuesta a la crisis de la COVID-19: COVID-19 en América Latina y el Caribe: cómo incorporar a las mujeres y la igualdad de género en la gestión de la respuesta a la crisis; Transferencias monetarias e igualdad de género: cómo mejorar su efectividad para enfrentar la crisis del COVID-19; ONU Mujeres, OIT y CEPAL (2020). Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19; ONU Mujeres y CEPAL (2020). Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación.

del PIB de un 8,1%². La desigualdad, el aumento de la pobreza y de la pobreza extrema afectará a todos los países de la región y llegará a afectar a 45 y 28 millones personas respectivamente³. En una región caracterizada por estructuras de protección social frágiles, sistemas de salud debilitados y profundas desigualdades estructurales y que ha experimentado un número significativo de crisis políticas en los años recientes, el aumento de las desigualdades, la exclusión y la discriminación pone en riesgo los avances democráticos y los logros en el goce de los derechos humanos.

La crisis de la COVID-19 tiene impactos diferenciados en los diversos grupos de población, cuyas situaciones de partida afectan a su capacidad de respuesta. En este sentido, los impactos de la pandemia afectan de manera diferente a hombres y mujeres por la forma diferenciada en que unos y otras se insertan en las economías y sociedades de nuestros países. Las desigualdades de género interactúan con otros elementos de discriminación como la identidad étnico-racial, la edad, el territorio en el que se reside, la condición de discapacidad o el estatus migratorio, agudizando los efectos de la crisis.

A pesar de ello, las mujeres han desempeñado un papel imprescindible en la lucha contra la pandemia,

posicionándose en la primera línea de la respuesta a la crisis como trabajadoras y profesionales en el sector de la salud y en servicios básicos (como supermercados y farmacias), como principales cuidadoras en los hogares, a través del trabajo doméstico y de cuidados y mediante redes familiares y comunitarias extensas y como lideresas y defensoras de los derechos humanos, asumiendo mayores riesgos y costos físicos y emocionales.

Cabe destacar que en América Latina las mujeres constituyen el 74% de las personas empleadas en el sector sanitario y social. Sin embargo, están excluidas de las funciones de liderazgo, donde los hombres ocupan el 75% de los puestos en las esferas superiores del sector de la salud⁴. A esta situación se le añade que las mujeres del sector social y de la salud cobran menos, lo que se traduce en una brecha salarial del 28%⁵.

Los esfuerzos necesarios para la contención de la pandemia en muchos casos han tenido como contrapartida la reducción de recursos de servicios esenciales de salud, como la salud sexual y reproductiva, incluida la atención prenatal y postnatal, la atención a casos de violencia hacia mujeres y niñas, y el acceso a métodos anticonceptivos. Las medidas de

2. FMI (2020). *Perspectivas económicas regionales del FMI*, edición de octubre 2020

3. ONU (2020). *Informe: El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe*.

4. OMS (2019). *Delivered by Women, Led by Men: A Gender and Equality Analysis of the Global Health and Social Workforce*. Human Resources for Health Observer Series No. 24.

5. *Ibid.*

restricción de movilidad también han derivado en el incremento de barreras de acceso a salud para mujeres en zonas rurales, en espacios de reintegración y/o donde los servicios de salud ya eran insuficientes. Esto genera graves riesgos y afectaciones para las mujeres en este contexto, cuestión que se exacerba en las mujeres con discapacidad.

El cuidado no remunerado sigue siendo el impuesto oculto y más alto de las mujeres en términos económicos y de tiempo.

En América Latina y el Caribe, ya antes de la crisis de la COVID-19, las mujeres dedicaban más del triple de tiempo al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que los hombres⁶. Esta situación se ha visto intensificada cuando las mujeres han asumido de forma desproporcionada el incremento de carga del trabajo de cuidados al interior y fuera de los hogares generado a consecuencia de la pandemia. El cierre de escuelas y los servicios de cuidados, sumado a la saturación del sistema sanitario, el aislamiento preventivo en los hogares y la necesidad de contención emocional de los demás miembros de la familia y de apoyo psicológico ante

la incertidumbre producida por la pandemia son algunos ejemplos de la sobrecarga de trabajo de cuidados que hoy las mujeres soportan de manera desproporcionada. A pesar de ello, el trabajo de cuidado continúa siendo una de las dimensiones menos reconocidas de la contribución de las mujeres al desarrollo y a la supervivencia económica de los hogares. El cuidado no remunerado sigue siendo el impuesto oculto y más alto de las mujeres en términos económicos y de tiempo.

Adicionalmente, la capacidad de las mujeres para conseguir sus medios de vida se está viendo seriamente afectada por la crisis. Debido a su fuerte presencia en segmentos de baja productividad y en empleos temporales, a tiempo parcial y en condiciones de informalidad y/o de autoempleo, las mujeres están experimentando con más fuerza los impactos negativos económicos y laborales. Las trabajadoras informales tienen múltiples barreras de acceso a modalidades de teletrabajo o formas alternativas de generar ingresos desde el hogar lo que se ha traducido en una pérdida inmediata de sus ya escasos y precarios medios de vida. Entre las personas trabajadoras de la economía informal que han sufrido un impacto significativo debido a la pandemia por COVID-19, un 42% de las mujeres están en sectores de alto riesgo, en comparación con un 32%

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

de los hombres⁷. Asimismo, el sector de los servicios (transporte, servicios empresariales y servicios sociales), que se destaca como uno de los más afectados, actualmente emplea al 78% de las mujeres en el mercado laboral⁸.

Esta situación afecta de manera particular a las mujeres jefas de hogar en situación de pobreza y pobreza extrema. La región de América Latina y el Caribe presenta la mayor tasa de hogares monoparentales del mundo (11%). La inmensa mayoría de ellos son hogares encabezados por mujeres, quienes a menudo tienen grandes dificultades para conciliar el trabajo remunerado, la crianza de hijas e hijos y el cuidado de otras personas dependientes⁹, lo que se ha visto agravado con la crisis, donde muchos de estos hogares están siendo más afectados por la inseguridad alimentaria y la falta de acceso a bienes y servicios de primera necesidad como el agua o la energía.

Otro de los sectores que requiere especial atención por estar sufriendo un impacto desproporcionado de la crisis provocada por la COVID-19 es el de las trabajadoras remuneradas del hogar. En América Latina y el Caribe, entre 11 y 18 millones de personas se dedican al trabajo

doméstico remunerado, de las cuales el 93% son mujeres¹⁰. Un 77,5% de las ellas lo hacen en condiciones de informalidad¹¹, careciendo de protección social y de garantías laborales mínimas. A pesar del lugar crucial que ocupan por su contribución al cuidado de niñas y niños, personas enfermas y en situación de dependencia y al mantenimiento de los hogares, se están viendo gravemente afectadas por la crisis debido a la precariedad en sus empleos. Concretamente, según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), un 70,4% de las trabajadoras domésticas se han visto afectadas por las medidas de cuarentena, la disminución de la actividad económica, el desempleo, la reducción de las horas trabajadas o la pérdida de salarios¹².

Asimismo, la pandemia ha exacerbado los riesgos para las mujeres migrantes y refugiadas, mayormente afectadas ante el riesgo de la pérdida de ingresos, la falta de protección social y las dificultades de acceso a servicios de salud. Las impredecibles y severas restricciones de viaje internas y externas, la falta de documentación y las limitaciones en el acceso a alimentos, medicamentos y servicios de salud, podrían incrementar los

7. OIT (2020). *Impact of lockdown measures on the informal economy A summary*.

8. ONU (2020). *Informe: El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe*.

9. ONU Mujeres (2019) *El progreso de las mujeres en el mundo 2019-2020. Familias en un mundo cambiante*.

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

11. OIT (2016) *Políticas de formalización del trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe*. Ginebra.

12. ONU Mujeres, OIT, CEPAL, (2020). *Trabajadoras Remuneradas del Hogar en América Latina y el Caribe frente a la Crisis del COVID-19*.

riesgos de protección asociados, como la violencia de género y la trata de mujeres y niñas. Esta situación se agrava en zonas fronterizas, en las que, debido a las medidas de cierres de fronteras, se ha incrementado el número de personas en albergues y alojamientos temporales, generando hacinamiento y tránsito por rutas irregulares. Asimismo, el aumento de la xenofobia y discriminación hacia ellas dificulta su integración socioeconómica en los países de acogida.

Por todo ello, reconociendo las medidas puestas en marcha por los países de América Latina y el Caribe para reducir los efectos de la crisis, se hace necesario reforzar los esfuerzos para incorporar a las mujeres y reflejar las dinámicas de género en todas las estrategias para la recuperación, ya que, como ha señalado el propio Secretario General de la ONU¹³, no es posible lograr una salida efectiva a la crisis de la COVID-19 sin colocar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como parte integral de la respuesta.

Desde ONU Mujeres venimos acompañando la labor de los gobiernos, del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil para que las medidas para fortalecer la respuesta y la recuperación puedan

integrar la perspectiva de género y las necesidades de las mujeres y las niñas a través de una serie de recomendaciones¹⁴, entre las que destacamos:

- **Asegurar la disponibilidad de datos desagregados por sexo y el análisis de género**, incluyendo las tasas diferenciadas de infección, impactos económicos y en la carga de cuidado diferenciados, barreras de acceso de mujeres, e incidencia de violencias doméstica y sexual. Producir un análisis de género sólido y basado en evidencia permite mejorar la calidad y pertinencia de la respuesta.
- **Destinar recursos suficientes para responder a las necesidades de las mujeres y niñas**, garantizando que todas las personas afectadas sean beneficiadas por la asistencia, también las mujeres excluidas de los sistemas de seguridad social. Esto incluye los esfuerzos ante un posible aumento de violencia de género y la pobreza de las mujeres y niñas. La asignación de recursos y la incorporación de conocimientos técnicos especializados sobre género fortalecerá los esfuerzos de respuesta y recuperación.
- **Garantizar que los programas y servicios existentes que benefician a las mujeres no se vean recortados**, evitando su afectación **en el caso de la**

13. ONU (2020) *UN Secretary-General's policy brief: The impact of COVID-19 on women*.

14. ONU Mujeres (2020). *COVID-19 en América Latina y el Caribe: cómo incorporar a las mujeres y la igualdad de género en la gestión de la respuesta a la crisis*.

reorganización y redireccionamiento del uso de fondos públicos para hacer frente a la crisis de la COVID-19.

- **Implicar a las mujeres en todas las fases de la respuesta y en la toma de decisiones locales y nacionales**, especialmente a los grupos de mujeres que mayormente sufren el impacto de las crisis como las mujeres trabajadoras del sector sanitario, trabajadoras remuneradas del hogar y del sector informal, y mujeres migrantes y refugiadas.

- **Asegurar la atención de las necesidades inmediatas de las mujeres que trabajan en el sector sanitario.** Mejorar el acceso de las trabajadoras sanitarias a los equipos de protección personal y a los productos de higiene menstrual, y promover modalidades de trabajo flexibles.

- **Asegurar el acceso de mujeres y niñas a agua potable, saneamiento y materiales sanitarios y de higiene que permitan prevenir y hacer frente al contagio del virus**, especialmente a mujeres rurales, de bajos ingresos y aquellas que viven en zonas marginales urbanas.

- **Asegurar el acceso de mujeres y niñas a alimentos que consideren las necesidades nutricionales diferenciadas de las mujeres y niñas**, atendiendo a su diversidad cultural y condiciones de vulnerabilidad previas y generadas por la crisis.

- **Impulsar consultas directas con organizaciones de mujeres sobre la situación y la respuesta** mediante

canales virtuales en los que den a conocer sus necesidades y las medidas adecuadas para enfrentar la pandemia, asegurando que sus opiniones, intereses y propuestas sean incorporadas en la respuesta.

- **Generar estrategias para que los mensajes de salud pública, especialmente la información sobre promoción, prevención, mitigación e higiene, lleguen a las mujeres en su diversidad y abordar las necesidades de las mujeres en sus diferentes roles. Apoyar a las organizaciones de mujeres a nivel comunitario** para movilizarse y garantizar que los mensajes sobre estrategias de prevención y respuesta lleguen a todas las mujeres. Para ello es importante trabajar con grupos afectados por el estigma, la xenofobia y la discriminación, utilizando el enfoque basado en derechos para promover la solidaridad y la inclusión. **Es importante apoyar a las poblaciones en mayor situación de riesgo y vulnerabilidad para garantizar que no dejemos a nadie atrás.**

- **Adoptar medidas para aliviar la carga de las estructuras de atención sanitaria primaria y garantizar el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluida la atención sanitaria prenatal y postnatal.**

- **Adoptar medidas directas de compensación a trabajadoras informales, incluyendo trabajadoras sanitarias, domésticas, migrantes y de los sectores más afectados por la pandemia**, que permitan mantener la

generación de ingresos y los medios de subsistencia de las mujeres más afectadas.

- Adoptar medidas que permitan **asegurar el acceso de mujeres migrantes y refugiadas** a servicios de salud, empleo e información, mitigar los riesgos de protección con especial atención a la violencia de género y la trata de mujeres y niñas, y fomentar la cohesión social.

- **Garantizar un ingreso mínimo para las mujeres mayores y mujeres sin ingresos** e implementar, **sistemas de transferencias electrónicas** y sistemas que permitan la recepción de las ayudas y beneficios compatibles con las medidas de distanciamiento social. Deberán también suspenderse las condicionalidades existentes para la recepción de las transferencias monetarias y ayuda ligadas a la asistencia escolar y el control sanitario de hijos e hijas y de cualquier otra que quede limitada por las medidas de distanciamiento social. Asimismo, en línea con lo que señala la CEPAL¹⁵, avanzar hacia un **esquema de ingreso básico universal** que amplíe la cobertura más allá de las personas en situación de pobreza para llegar a estratos más amplios de la población con ingresos bajos y medio bajos que están en situación de vulnerabilidad y con alto riesgo de caer en la pobreza.

- Dar **prioridad a los servicios**

básicos multisectoriales esenciales (incluidos los servicios sociales y de salud), incluyendo los servicios de prevención y respuesta a la violencia de género para mitigar sus efectos potencialmente mortales, que aumentan en las crisis. Asimismo, medidas para el manejo digno de la **higiene menstrual** deben ser integradas en la respuesta. **Todos los actores involucrados en la respuesta deben adoptar medidas** en modalidades alternativas durante la emergencia **para prevenir y responder a la violencia de género** y aumentar el apoyo y el financiamiento de las organizaciones de mujeres de base y de la sociedad civil.

- **Impulsar medidas de política que permitan reconocer, reducir y redistribuir la sobrecarga de trabajo no remunerado** asumido por las mujeres para permitir que la **responsabilidad sobre este trabajo fundamental sea valorada y asumida entre el Estado, el sector privado, la comunidad y los hogares y entre hombres y mujeres**. En este contexto, los gobiernos de la región tienen que incorporar los cuidados en el centro de los planes de respuesta a la crisis: **la construcción de sistemas integrales de cuidados** es fundamental para el logro del empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género y es también clave de en la recuperación socioeconómica al convertirse en

15. CEPAL (2020). *El desafío social en tiempos del COVID-19. Informe Especial COVID-19*.

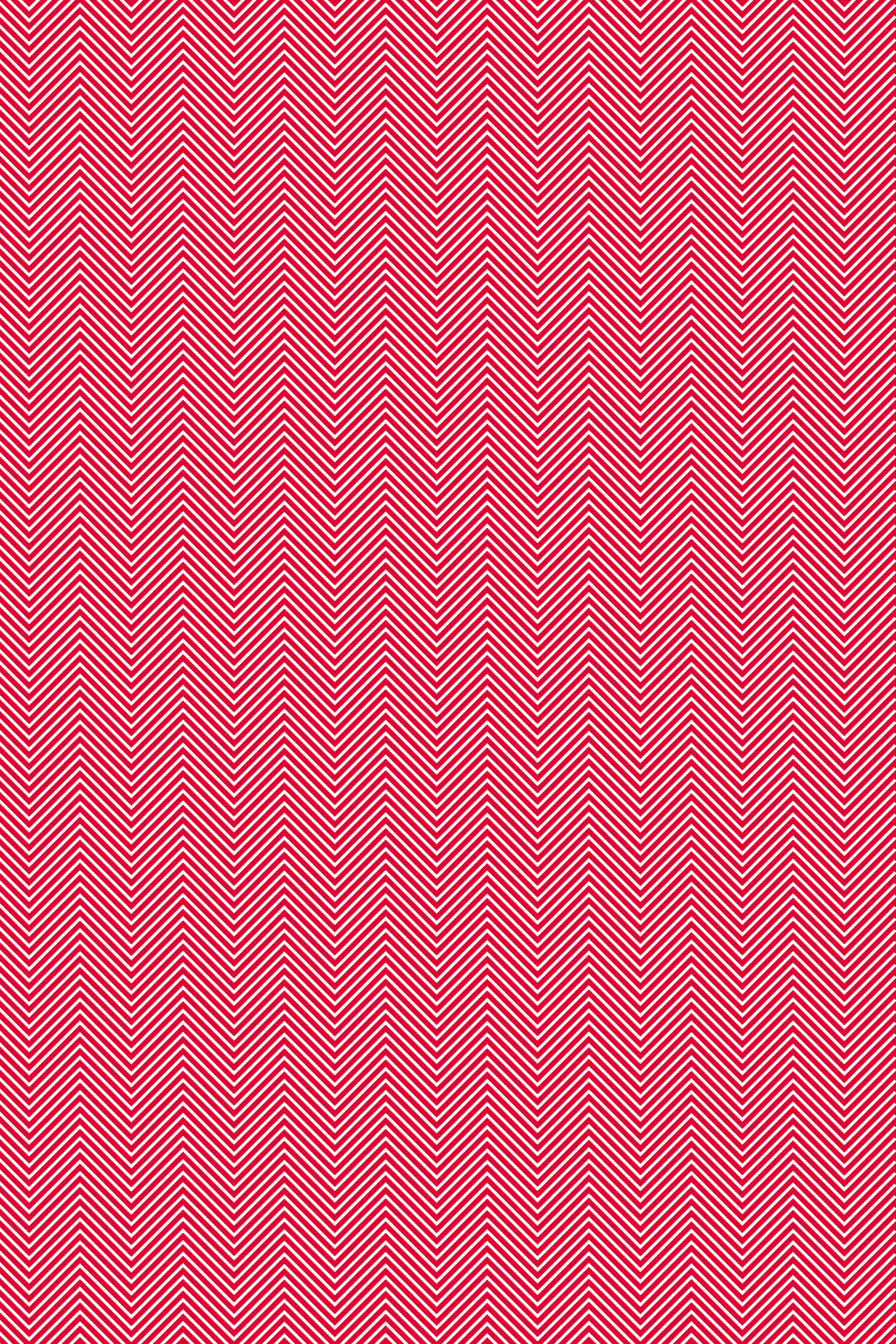
un generador directo e indirecto de empleo.

- Promover **estrategias específicas de empoderamiento y recuperación económica de las mujeres**, en el marco de sectores económicos ligados a la innovación y a la economía verde, invirtiendo en la reducción de la brecha digital y promoviendo su acceso a las nuevas tecnologías.

- Tener en cuenta las necesidades diferentes de las mujeres y los hombres en **los esfuerzos de recuperación a mediano y largo plazo**. Las estrategias de mitigación del impacto económico del brote deberán incluir medidas para paliar los efectos en los sectores productivos, incluyendo aquellos altamente feminizados, como en la sobrecarga de trabajo reproductivo y de cuidados no remunerado. Deberán así mismo incluir acciones específicas a favor de las mujeres, en particular de **mujeres migrantes, mujeres mayores, trabajadoras domésticas, jornaleras, las propietarias de pequeñas empresas y las que trabajan en el sector informal** para fomentar su resiliencia y capacidad de generación de ingresos y medios de vida sostenible.

Estamos en las primeras dos décadas de este siglo XXI, enfrentando lo que posiblemente será la peor crisis de los últimos cien años. En este contexto, la sociedad en su conjunto —gobierno, empresas, asociaciones, organizaciones sociales— y cada uno de nosotros y nosotras desde el nivel individual tenemos una oportunidad única para transformar los patrones sociales y económicos que han generado un sistema insostenible, basado en la desigualdad social y de género.

Poner la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el centro de la agenda pública en el marco de un nuevo contrato social es la única manera de afrontar de manera efectiva los retos en los que nos ha colocado la pandemia para construir un futuro mejor y avanzar, como nos marca la Agenda 2030, hacia un desarrollo igualitario y sostenible, sin dejar a nadie atrás.



3

*Enfrentando los efectos sociales
de la pandemia*



La protección social durante la pandemia: los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México¹



**Merike Blofield, Nora Lustig
y Mart Trasberg***

La pandemia de la COVID-19 ha afectado con especial dureza los niveles de vida en Argentina, Brasil, Colombia y México. Cada país ha implementado iniciativas con alcances muy diferentes en cuanto a la protección tanto de trabajadores del sector formal como de aquellos que no eran beneficiarios de programas de asistencia social.

El nuevo coronavirus ha golpeado de manera preponderante a América Latina. En el frente de la salud, con solo el 8,2% de la población mundial (640 millones de personas), para octubre de 2020 la región de América Latina y el Caribe tenía el 28% de todos los casos (9,3 millones) y el 34% de todas las muertes (341.000). En el frente económico, el FMI proyectó que las economías latinoamericanas se contraerán un 8,1% este año en sus proyecciones de octubre de 2020.

1. Los autores agradecen a Ramiro Albrieu, Raymundo Campos Vázquez, Mauricio Cárdenas, Cristina Fernández y Sergei Soares por sus valiosos comentarios sobre las medidas de política social en sus respectivos países. Agradecemos también el generoso apoyo para la traducción de este artículo al español por parte del Bureau Regional para América Latina y el Caribe Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Cualquier error u omisión es exclusivamente responsabilidad de los autores.

* Merike Blofield es Directora del Instituto GIGA de Estudios Latinoamericanos y Profesora de Ciencias Políticas en la Universidad de Hamburgo. Nora Lustig es profesora Samuel Z. Stone de Economía Latinoamericana y Directora Fundadora del Instituto de Compromiso con la Equidad de la Universidad de Tulane. Es Senior Fellow no residente en Brookings Institution, el Centro para el Desarrollo Global y el Diálogo Interamericano. Mart Trasberg es un Ph.D. candidato en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Tulane.

La pandemia, la respuesta de las personas para protegerse del contagio y las medidas diseñadas para contener la propagación del virus afectaron enormemente el nivel de vida de los habitantes de la región. Los gobiernos han tenido que enfrentar el desafío de llegar con medidas que mitiguen los efectos negativos a tres grupos de la población: los trabajadores (y sus dependientes) del sector formal afiliados a la seguridad social, los beneficiarios de los programas de transferencias monetarias no contributivas existentes y, finalmente, los hogares cuyos miembros trabajan en el sector informal y no forman parte ni del sistema de protección social contributivo ni del no contributivo tampoco. A principios de la pandemia, la gran preocupación era qué hacer con respecto a este último grupo. Como veremos más adelante, sin embargo, se ha demostrado que es posible lanzar programas que incluyan a este sector, los mismos que —aun con todos sus errores— se pusieron en marcha con singular rapidez en Argentina y Brasil.

Hay mucha variación en las respuestas políticas de los gobiernos y en términos de velocidad, amplitud y tamaño. A partir de Blofield, Giamb Bruno y Filgueira (2020) y Lustig et al.

(2020), describimos las respuestas de política de protección social y en qué medida estas medidas han mitigado potencialmente el impacto de la COVID-19 sobre la desigualdad y la pobreza en los cuatro países más grandes de la región: Argentina, Brasil, Colombia y México².

Argentina, Brasil y Colombia contaban con programas de seguro de desempleo, pero eran de una escala demasiado pequeña para mitigar por completo el efecto de la pandemia en los trabajadores del sector formal. En los cuatro países una proporción de los trabajadores formales tenían derecho legal a indemnización cuando eran despedidos. Durante la COVID-19, se introdujeron medidas de emergencia adicionales. Por ejemplo, Argentina y México prohibieron los despidos. Con el fin de evitar el desempleo masivo y las quiebras, Argentina, Brasil y Colombia también lanzaron programas para subsidiar el empleo en el sector formal en empresas que fueron duramente afectadas por la crisis, y México otorgó préstamos a pequeñas y medianas empresas del sector formal e informal. Brasil autorizó licencias y permitió reducciones salariales bajo algunas condiciones restrictivas junto con Argentina y Colombia.

2. Merike Blofield, Cecilia Giamb Bruno and Fernando Filgueira (2020). "Policy expansion in compressed time: Assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries." *Serie de Políticas Sociales de la CEPAL*. Nora Lustig, Valentina Martínez Pabón, Federico Sanz and Stephen D. Younger (2020). "The Impact of COVID-19 Lockdowns and Expanded Social Assistance on Inequality, Poverty and Mobility in Argentina, Brazil, Colombia and Mexico." *Covid Economics: Vetted and Real-Time Papers*, Número 46, Center for Economic Policy Research (CEPR).

Tabla 1
Medidas existentes y nuevas para los trabajadores formales

Medida	Argentina	Brasil	Colombia	México
Seguro de desempleo	Sí	Sí	Sí	No
% de trabajadores afiliados a los sistemas de seguridad social	50%	65%	39%	32%
Requisitos de elegibilidad	Trabajadores formales (grados de elegibilidad según el número de contribuciones)	Trabajadores formales (grados de elegibilidad según el número de contribuciones)	Trabajadores formales (grados de elegibilidad según el número de contribuciones)	—
¿Cambió durante la pandemia?	Sí	No	No	—
Pagos/ Duración de los beneficios	Mensual / 2-12 meses <i>Alargado en abril</i>	Mensual/3-5 meses	Mensual/3 meses	—
Tamaño de los beneficios	Max. 10.000 pesos (US\$137) <i>Levantado en abril</i>	1-1,7 salarios mínimos	Dos salarios mínimos (repartidos en tres meses)	—
Aplicaciones/ beneficiarios	120.000 beneficiarios en abril-mayo	5,4 millones de solicitudes entre enero y septiembre	800.000 solicitudes/109.000 beneficiarios entre marzo y junio	—
Subsidios salariales	Sí	Sí	Sí	No ³
Destinatarios/ Requisitos de elegibilidad	Todas las firmas (gradaciones según el tamaño de la empresa)	Beneficio de emergencia para trabajadores suspendidos o cuyas horas de trabajo se redujeron	Pequeñas y medianas empresas	—
Pagos/ Duración de los beneficios	Mensual / abril-diciembre	Mensual / abril-octubre	Mensual / abril - marzo 2021	—
Tamaño de los beneficios	1-2 salarios mínimos	Calculado sobre la base de la prestación por desempleo, con un piso de un mínimo salario	Subsidio equivalente al 40% del salario mínimo por trabajador	—
Número de beneficiarios	1,7 millones (noviembre de 2020)	16 millones (en agosto de 2020)	2,4 millones (9 de junio)	—
Prohibición de despidos	Sí (hasta finales de diciembre)	No	No	Sí
Reducción de horas de trabajo	No	Sí (120 días a partir de abril)	No	No
Reducción de salario	Sí	Sí	Sí	No
Permisos	No	Sí	No	No
Indemnización	Sí	Sí	Sí	Sí

Nota: la información incluida anteriormente proviene de una variedad de fuentes, incluida la prensa. Por lo tanto, la lista no es necesariamente exhaustiva y puede haber errores y/o inexactitudes.

Fuente: Adaptado de Merike Blofield, Cecilia Giambruno, Fernando Filgueira (2020), "Policy expansion in compressed time: Assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries." *Serie de Políticas Sociales de la CEPAL*.

3. México no contaba con un programa de subsidios salariales, pero otorgó préstamos de 25.000 pesos (US\$ 1.134) a un millón de personas con pequeñas y medianas empresas del sector formal e informal a partir de abril de 2020.

Tabla 2
Programas de asistencia social nuevos y expandidos

	Argentina			Brasil	Colombia					México
Programa	Si	AUH / AUE	Ingreso Familiar de Emergencia*	Auxilio Emergencia*	Familias en Acción	Jóvenes en Acción	Colombia Mayor	Ingreso solidario*	Bogotá solidaria*	Sin asistencia social adicional
Población objetivo de nuevos programas			Vulnerables, trabajadores informales					Vulnerables, trabajadores informales	Vulnerables, trabajadores informales	
Número de transferencias		1	3	5	3	3	3	3	3	
Cantidad de transferencias	UML	ARG\$ 3.100	ARG\$ 10.000	R\$ 600	COL\$ 145.000	COL\$ 356.000	COL\$ 160.000	COL\$ 160.000	COL\$ 233.000	
Transferencia como % de la línea de pobreza	Nacional	34,7	111,9	120,2	58,7	144,1	64,8	64,8	94,3	
	US\$ 5,50 PPP	77,5	249,8	138,4	52,5	128,9	57,9	57,9	84,4	
Beneficiarios totales (datos administrativos)		4,3 millones personas	9 millones personas	65,9 millones personas ⁴	2,6 millones de hogares	204.000 personas	1,7 millones de personas	3 millones de hogares	300.000 hogares	
Costo fiscal en % del PIB		0,06%	1,14%	1,95%	0,10%	0,02%	0,07%	0,13%	0,01%	

Notas: *se refiere a los nuevos programas de asistencia social que se introdujeron en los primeros meses de confinamientos; la lista no es necesariamente exhaustiva; por ejemplo, Tarjeta Alimentar en Argentina es un programa importante pero los detalles no estaban disponibles (al menos para los autores) por lo que no se incluyó en esta tabla. Monto de la transferencia en precios (locales/USD) de mayo de 2020. El número de beneficiarios y el costo fiscal son aproximados.
Fuente: Adaptado de Nora Lustig, Valentina Martínez Pabón, Federico Sanz and Stephen D. Younger (2020). "The Impact of COVID-19 Lockdowns and Expanded Social Assistance on Inequality, Poverty and Mobility in Argentina, Brazil, Colombia and Mexico." Covid Economics: Vetted and Real-Time Papers, Número 46, Center for Economic Policy Research (CEPR).

La Tabla 1 resume las principales medidas de protección social para los trabajadores del sector formal.

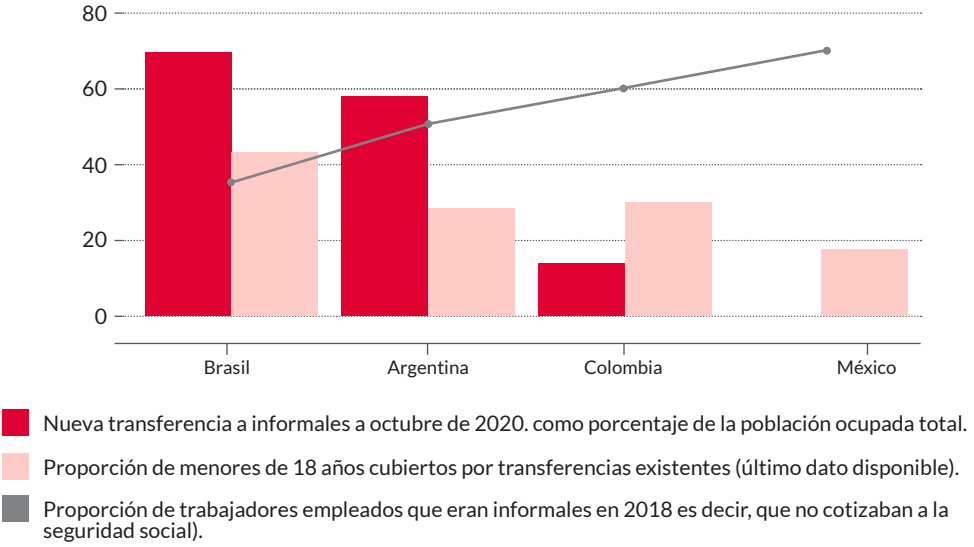
Los cuatro gobiernos mantuvieron intactos sus programas existentes de transferencias monetarias no contributivas contra la pobreza. Sin

embargo, mientras Argentina, Brasil y Colombia ampliaron los programas de transferencias existentes, México no lo hizo. Además, Argentina, Brasil y Colombia lanzaron nuevos programas de transferencias de emergencia. Contrario a lo que temían los analistas, Argentina y Brasil en particular

4. 65,9 millones de beneficiarios totales de Auxilio Emergencia (AE) incluye 46,7 millones de nuevos beneficiarios y 19,2 millones de beneficiarios que se trasladaron del programa Bolsa Familia existente a AE, lo que aumentó sus beneficios de un máximo de \$R372 a \$R600. Del total de 65,9 millones de beneficiarios, 51 millones fueron incluidos en las simulaciones de Lustig et al. (2020).

Figura 1

Cobertura de transferencias monetarias existentes y nuevas (como porcentaje de todos los niños y como porcentaje de la población empleada, respectivamente)



Fuente: Adaptado de Merike Blofield, Cecilia Giambruno, Fernando Filgueira (2020). "Policy expansion in compressed time: Assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries." Serie de Políticas Sociales de la CEPAL.

podieron llegar a hogares previamente no cubiertos por los esquemas vigentes de protección social en una escala bastante grande, incluso si no estaban incluidos en los registros administrativos existentes. En estos dos países, los gobiernos se basaron en mecanismos de auto focalización e impulsados por la demanda. Si bien en ambos casos hubo errores de inclusión y de exclusión, esto permitió que las transferencias monetarias llegaran con mayor rapidez y eficacia a quienes las necesitaban. Por el contrario, el gobierno colombiano mantuvo un criterio de elegibilidad limitado basado en los registros existentes y no permitió

que las personas se auto identificaran y aplicaran. Por tanto, el número total de beneficiarios en Colombia siguió siendo mucho menor que en Argentina y Brasil. La Tabla 2 resume las principales iniciativas de asistencia social dirigidas a apoyar a los hogares con miembros en el sector informal.

La Figura 1 indica que existe una variación considerable en la cobertura de los programas de transferencias monetarias existentes y nuevos entre los niños y la población total empleada. La línea gris muestra la proporción de la población ocupada total que se encuentra en el sector

informal (es decir, que no contribuye activamente a la seguridad social), en 2018. La barra roja muestra a los beneficiarios de nuevas transferencias como proporción de la población ocupada total y la barra azul muestra la proporción de niños que están cubiertos por los programas de transferencias monetarias existentes. En Brasil y Argentina, el número de nuevos receptores de transferencias monetarias supera el número de trabajadores en el sector informal, lo que efectivamente cierra la brecha de protección social. En Colombia, la cobertura es solo alrededor del 20% de la población de trabajadores informales, lo que deja a una gran parte de estos desprotegidos. Finalmente, México no tenía nuevos programas de transferencias monetarias a nivel nacional para trabajadores informales. Además, la cobertura de transferencias existentes entre la población menor de 18 años (las barras rosas) es muy baja.

Argentina

La respuesta argentina estuvo marcada por su rapidez. Al inicio de la pandemia, Argentina contaba con un seguro de desempleo para los trabajadores formales, que constituían el 50% de la fuerza laboral. El programa tenía gradaciones de elegibilidad según el número de contribuciones, cubriendo entre 2 y 12 meses. Para

proteger los medios de vida de los trabajadores formales, el gobierno también implementó una variedad de nuevas medidas. En marzo de 2020, el ejecutivo anunció la extensión temporal del seguro de desempleo para aquellos cuyos beneficios estaban a punto de expirar (vigente hasta finales de 2020) y aumentó el tamaño de los beneficios por desempleo. En abril, el gobierno decretó una prohibición de sesenta días a los despidos (luego prorrogada hasta fines de diciembre), al tiempo que otorga subsidios para los salarios de los trabajadores hasta fines de diciembre (los beneficios varían entre uno y dos salarios mínimos). Más de 1,7 millones de trabajadores se han beneficiado de este programa de subsidios (a noviembre de 2020)⁵.

El gobierno también promulgó nuevas medidas para brindar protección a los trabajadores informales. Primero, en marzo anunció pagos adicionales a todos los cubiertos por los sistemas de protección social no contributivos de Argentina, incluida la Asignación Universal por Hijo (AUH), el programa de apoyo a los ingresos para discapacitados y pensiones no contributivas. El gobierno anunció un aumento único de ARG\$3.100 (US\$46) para AUH, un programa de transferencias monetarias condicionadas para niños y adolescentes (menores de 18 años)

5. El Cronista, 11.11.2020, en <https://www.cronista.com/economiapolitica/ATP-manana-abren-la-inscripcion-a-empresas-que-necesiten-el-subsidio-para-pagar-los-salarios-de-octubre-20201108-0009.html>

que viven en situación de pobreza o vulnerabilidad. En segundo lugar, el gobierno también estableció un nuevo programa de transferencias monetarias, Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Las reglas de este programa de transferencias incluían a todos aquellos en los programas no contributivos existentes, pero también a los desempleados, los trabajadores por cuenta propia en categorías de menores ingresos y los trabajadores domésticos excluidos de otros programas. Tenía el objetivo de otorgar tres transferencias de ARG\$10 000 (US\$148) y tenía un costo fiscal estimado de 1,14% del PIB.

El gobierno se basó en la auto focalización, al permitir que los hogares y los propios individuos aplicaran a estas transferencias, lo que permitió que el programa llegara más rápido y eficazmente a quienes lo necesitaban. A finales de abril, más de 7,8 millones de personas habían recibido la transferencia del IFE y, para junio, el alcance total era de casi 9 millones de beneficiarios. La entrega se ralentizó debido a las dificultades para llegar a 2,4 millones de beneficiarios sin cuentas bancarias⁶. Una segunda y tercera transferencia se entregaron a lo largo de los meses de junio, julio y agosto. A principios de noviembre, el gobierno anunció que no haría

una transferencia adicional, sino que reforzaría la AUH y otros programas.

La respuesta argentina a la crisis del coronavirus estuvo marcada por su rapidez.

Los nuevos y ampliados programas de asistencia social están mitigando considerablemente los efectos de la pandemia sobre la desigualdad y la pobreza en Argentina. Lustig et al. (2020) sugieren que, en ausencia de medidas de mitigación, la desigualdad en (principalmente) áreas urbanas habría aumentado bastante: de un coeficiente de Gini de 0,44 pre-pandemia hasta uno de 0,47⁷. En cambio, con la asistencia social ampliada, la desigualdad podría haber aumentado a 0,45. La incidencia de la pobreza podría haber aumentado del 11% al 16% y el número de pobres podría haber aumentado de 3,1 millones a 4,7 millones, o en 1,6 millones de personas⁸. Con la expansión de los programas de asistencia social nuevos y existentes, el aumento podría acercarse a 0,6 millones. Con la línea de pobreza nacional, la incidencia de la pobreza podría haber aumentado de alrededor

6. Página12, 11.7.2020, en <https://www.pagina12.com.ar/277812-el-ife-llego-a-los-sectores-mas-sumergidos-e-invisibilizados>.

7. Estos resultados se basan en microsimulaciones que incluyen beneficios hasta junio de 2020. Las encuestas de hogares argentinos cubren aproximadamente el 62% de la población, que vive principalmente en áreas urbanas.

8. Medido con la línea de pobreza internacional de US\$5,5 por día (paridad de poder adquisitivo).

del 36% al 44%, y el número de pobres podría haber aumentado de 10 millones a 12,4 millones, o 2,4 millones de personas. Después de considerar los efectos de los nuevos programas de asistencia social, el aumento podría rondar los 1,7 millones.

Brasil

En el transcurso de marzo y abril de 2020, Brasil promulgó medidas sin precedentes para superar el efecto de las medidas de confinamiento y que superaron a las de cualquier otro país de América Latina. En Brasil, el 65% de los trabajadores están en el sector formal, y aquellos que cumplieron con los requisitos fueron elegibles para el seguro de desempleo, que tiene una duración de entre tres y cinco meses y tiene un beneficio que va entre una y aproximadamente 1,7 veces el salario mínimo. En abril, el gobierno también permitió a los trabajadores despedidos retirar de sus cuentas de indemnización individuales⁹. El gobierno también instituyó un programa de subsidios para mantener el empleo formal, que proporcionó un piso de salario mínimo para los trabajadores que fueron suspendidos o cuyas horas de trabajo se redujeron debido a la pandemia. El programa mensual estuvo en funcionamiento durante 6 meses de abril a octubre.

Para agosto de 2020, 16 millones de trabajadores formaban parte de este programa¹⁰.

Los esfuerzos del gobierno llegaron aún más lejos al brindar apoyo a los ingresos de los trabajadores informales. Dado que muchos hogares que experimentaron pérdidas de ingresos no calificaron para los programas de transferencias no contributivas existentes, como Bolsa Familia, el Congreso brasileño y las organizaciones de la sociedad civil consideraron que la asistencia social existente era insuficiente. Un proyecto de ley liderado por la oposición que establecía un nuevo programa temporal de transferencia monetaria, Auxílio Emergencial (AE, “Ayuda de emergencia”), fue aprobado por unanimidad por el Congreso a fines de marzo de 2020, y el gobierno comenzó a implementarlo en abril. El AE está dirigido a trabajadores informales de bajos ingresos, trabajadores por cuenta propia y aquellos que ya están registrados en Bolsa Familia, que son elegibles para recibir esta transferencia en lugar de su transferencia regular de Bolsa Familia.

El AE es, por lejos, el programa de protección social más grande para mitigar los efectos de la COVID-19 en América Latina. La

9. Ministerio de Economía, 7.12.2020, en <http://antigo.trabalho.gov.br/fundo-de-garantia-do-tempo-de-servico-fgts>. Estas son cuentas de indemnización de trabajadores individuales contributivas que permiten retiros en casos de eventos importantes de la vida, incluidos los despidos.

10. Congreso em Foco, 21.8.2020, en <https://congressoemfoco.uol.com.br/economia/guedes-anuncia-prorroacao-de-programa-emergencial-de-emprego/>

transferencia mensual de \$600 Reales (aproximadamente US\$107) representa alrededor del 120% de la línea de pobreza nacional. Al igual que en otros programas de transferencias monetarias de emergencia en América Latina, la implementación de AE fue más lenta de lo esperado, pero se logró una amplia cobertura a fines de junio, cuando el programa llegó a aproximadamente un tercio de los brasileños y el gasto en el programa fue de alrededor del 2% de PIB. La presión legislativa empujó al gobierno a extender la ayuda de emergencia hasta fin de año, pero a la mitad del monto (alrededor de US\$54 por mes) a partir de octubre de 2020 en adelante.

Las micro simulaciones indican que el programa Auxilio Emergencial mitigó el efecto de la pandemia sobre la desigualdad y la pobreza en Brasil.

Las micro simulaciones de Lustig et al. (2020) indican que AE mitigó el efecto de la pandemia sobre la desigualdad y la pobreza en Brasil¹¹. En ausencia de cualquier medida de mitigación, la desigualdad habría aumentado de un ya muy alto coeficiente de Gini de 0,55 pre-pandemia hasta uno de 0,56. La incidencia de la pobreza medida con la línea internacional de pobreza

de US\$5,5 por día (paridad de poder adquisitivo) habría aumentado de alrededor del 25% a alrededor del 28%, y el número de pobres podría haber aumentado de 53 millones a 58,8 millones, en 5,8 millones de individuos. Con la línea de pobreza nacional, la incidencia de la pobreza podría haber aumentado de alrededor del 28% al 32% y el número de pobres de 58 millones a 65,5 millones, o en 7,5 millones de personas. Es notable que dado el tamaño del programa de AE, tanto la desigualdad como la pobreza podrían ser incluso más bajos que los niveles pre-pandemia una vez que se tiene en cuenta la expansión de la asistencia social en las micro simulaciones. La desigualdad podría haber disminuido de 0,55 a 0,54, y 3,4 millones de personas podrían haber salido de la pobreza, utilizando la línea de pobreza de US\$5,5 por día. Con la línea de pobreza nacional, es probable que el número de pobres disminuya en 0,7 millones.

Colombia

En Colombia, las medidas de mitigación tanto para trabajadores formales como informales no alcanzaron niveles similares a los de Argentina y Brasil. Al inicio de la pandemia, Colombia contaba con un programa de seguro de desempleo basado en cuentas individualizadas para el 39% de los trabajadores que estaban empleados formalmente y cumplieran con ciertos

11. Los resultados que se muestran aquí incluyen beneficios hasta junio de 2020.

requisitos de elegibilidad (al menos 12 contribuciones a la seguridad social en los últimos cinco años). La transferencia equivale a dos salarios mínimos durante un periodo de tres meses. Sin embargo, dado que el seguro de desempleo está financiado con fondos privados, descentralizado y con recursos y alcance limitados, resultó insuficiente para compensar las pérdidas de ingresos durante la pandemia. A finales de junio, se habían recibido cerca de 800.000 solicitudes de seguro de desempleo, pero solo 109.000 personas habían obtenido el seguro. Dado el alto número de nuevos trabajadores desempleados en la lista de espera, el gobierno actuó a principios de junio para autorizar a algunas de estas personas a ser incluidas en la transferencia no contributiva de Ingreso Solidario (que se describe a continuación).

En marzo, el gobierno también permitió reducciones salariales de los trabajadores “basado en el mutuo acuerdo”, pero la reducción no podía caer por debajo del salario mínimo. Los trabajadores que experimentaban pérdidas salariales también estaban autorizados a retirar fondos de sus cuentas de seguridad social para compensar la reducción salarial. En mayo, el gobierno emitió un decreto para subsidiar los salarios de los trabajadores en las pequeñas y medianas empresas. Las empresas

que habían visto una disminución de al menos un 20% en sus ingresos podían aspirar a un beneficio mensual equivalente al 40% del salario mínimo por trabajador, hasta por cuatro meses. Para junio, 2,4 millones de colombianos habían recibido su primera transferencia a través de este programa. En octubre, el Congreso aprobó una ley que expande este programa y extiende los subsidios hasta marzo de 2021¹².

Antes de la pandemia, los programas no contributivos de Colombia cubrían a 1,7 millones de ancianos, familias con niños, jóvenes de bajos ingresos en instituciones educativas y discapacitados. El programa Familias en Acción (FA), un programa de transferencias monetarias condicionadas para niños y adolescentes (menores de 18 años) que viven en condiciones de inseguridad alimentaria, llegó a aproximadamente el 26% de los niños en Colombia. En marzo de 2020, el gobierno anunció una transferencia adicional de 145.000 pesos por mes (US\$38) que se agrega a la transferencia regular de fines de marzo, lo que eleva la transferencia promedio que recibe un hogar a 334.000 pesos por mes (US\$86). A lo largo del año, el gobierno autorizó repetidamente que se otorgaran las transferencias adicionales, junto con los pagos regulares, hasta fin de año¹³. Además, el gobierno también

12. Dinero, 13.10.2020, en <https://www.dinero.com/economia/articulo/hasta-cuando-estara-el-programa-de-apoyo-al-empleo-formal/303294>.

13. Semana, 6.11.2020, en <https://www.semana.com/economia/articulo/inicia-el-quinto-pago-de-familias-en-accion-esto-es-lo-que-debe-saber/202042/>.

anticipó la implementación de un nuevo programa de reembolso del impuesto al valor agregado, a partir de abril. La compensación asciende a 75.000 pesos (US\$20,5) bimestrales por hogar y está enfocada al millón de hogares más pobres del FA y de los programas de pensiones no contributivas. Hasta septiembre, los beneficiarios más pobres de estos programas habían recibido tres pagos¹⁴.

El Gobierno colombiano creó un nuevo programa de transferencia monetaria -Ingreso Solidario- para tres millones de familias del sector informal no incluidas en los programas existentes.

Al igual que Argentina y Brasil, el Gobierno colombiano creó un nuevo programa de transferencia monetaria —Ingreso Solidario— para tres millones de familias del sector informal no incluidas en los programas existentes. en abril de 2020. A diferencia de los nuevos programas en Argentina y Brasil, el IS no incluyó a las familias

en los programas no contributivos existentes, sino que siguió siendo un programa separado. Además, el tamaño de la transferencia se fijó en un nivel más bajo que en Argentina y Brasil. La transferencia es aproximadamente igual al 65% y 58% de la línea de pobreza nacional y de US\$5,5 por día (en PPA), respectivamente, y conlleva un costo fiscal de 0,013% del PIB. Los beneficiarios fueron seleccionados por el gobierno sobre la base de los registros existentes, sin la oportunidad de que las personas u hogares se auto identificaran o aplicaran por ayuda. Un estudio mostró que 1,9 millones de hogares pobres y vulnerables que necesitan asistencia del gobierno no alcanzaron el umbral de elegibilidad por un estrecho margen¹⁵. El IS cubría solo el 20% de la fuerza laboral informal en el país, dejando una brecha de protección social considerable. A fines de junio de 2020, el gobierno declaró que el programa IS se ejecutaría hasta fin de año, por lo que al menos las familias del programa continuarían recibiendo beneficios durante un periodo más largo.

Basado en las micro simulaciones de Lustig et al. (2020), en ausencia de medidas de mitigación, la desigualdad en Colombia podría pasar de un coeficiente de Gini de 0,55 pre-

14. Se espera que el programa continúe más allá de la pandemia e incluya 2 millones de hogares para 2021. Ver Gobierno de Colombia, 7.12.2020, en https://devolucioniva.dnp.gov.co/Documentos/10_preguntas_clave_sobre_la_devolucion_del_IVA.pdf

15. Cárdenas Mauricio, and Humberto Martínez B. (2020). COVID-19 in Colombia: Impact and Policy Responses. Center for Global Development, Julio.

16. Estos resultados se basan en micro simulaciones que incluyen beneficios hasta junio de 2020.

pandemia hasta uno de 0,56¹⁶. La incidencia de la pobreza medida con la línea de pobreza internacional de US\$5,5 por día (paridad de poder adquisitivo) podría aumentar de alrededor del 38% a alrededor del 43% y el número de pobres de 18,4 millones a 20,9 millones, o 2,5 millones de personas en 2020. Con la línea de pobreza nacional, la incidencia de la pobreza podría haber aumentado de alrededor del 32% al 37% y el número de pobres podría haber aumentado de 15,6 millones a 18,1 millones, o 2,5 millones de personas. Debido a su tamaño considerablemente menor, los nuevos programas de protección social tienen un efecto más débil en la mitigación del impacto de la pandemia sobre la desigualdad y la pobreza en Colombia en comparación con Brasil y Argentina. Después de tener en cuenta la expansión de la asistencia social, todavía se prevé que la desigualdad aumente de 0,55 a 0,56. Con la expansión de los programas de asistencia social, el aumento en el número de pobres podría acercarse a 2,3 millones con ambas líneas de pobreza.

México

Mientras que el resto de los países más grandes de América Latina implementaron paquetes de estímulo fiscal e iniciativas de gasto social a gran escala, la respuesta fiscal y de protección social del gobierno mexicano a la pandemia fue extremadamente limitada. México no

cuenta con un programa federal de seguro de desempleo; la protección que reciben los trabajadores del sector formal (32% de los trabajadores ocupados) se presenta en forma de indemnización por despido.

En términos generales, la estrategia del gobierno mexicano fue enfatizar la aplicación de los derechos de los trabajadores consagrados en el Código Laboral.

En términos más generales, la estrategia del gobierno mexicano fue enfatizar la aplicación de los derechos de los trabajadores consagrados en el Código Laboral. El gobierno no permitió despidos, suspensiones o reducciones laborales en respuesta a la crisis. El gobierno trató de evitar despidos masivos prohibiendo a las empresas despedir trabajadores sin una causa justa y haciéndoles afrontar consecuencias legales y financieras si lo hacían. Las empresas debían pagar la totalidad de sus salarios durante la emergencia sanitaria. No está claro cuántos trabajadores formales estaban de hecho protegidos por estas medidas, ya que las empresas que no podían permitirse mantener a todos los empleados a bordo podrían haber tenido que cerrar. Además, en marzo de 2020, la Secretaría de Salud de México otorgó permiso para que los empleados

de grupos en riesgo, como los mayores de 65 años y las mujeres embarazadas, se quedarán en casa, pero manteniendo su salario. El gobierno también otorgó préstamos de 25.000 pesos (US\$1.134) para un millón de personas con pequeñas y medianas empresas del sector formal e informal.

Prácticamente no hubo medidas para mitigar el impacto de ingresos para los trabajadores informales. No hubo aumentos en la cantidad de transferencias monetarias o cobertura para los beneficiarios en los programas existentes ni nuevos programas de asistencia social para cubrir a los trabajadores del sector informal afectados por la crisis¹⁷. El único beneficio adicional en la práctica fue el adelanto de los pagos de pensión para los ancianos y los discapacitados varias veces durante 2020 y el gobierno amplió ligeramente la cobertura de un programa de transferencia monetaria para los agricultores. Frente a la inacción federal, varios estados mexicanos han introducido sus propios programas de protección social. La mayoría de los estados mexicanos proporcionaron algún tipo de asistencia alimentaria a su población, otros crearon programas de transferencias monetarias de emergencia para trabajadores del

sector informal y pequeñas y medianas empresas, programas de empleo temporal y subsidios que cubren los servicios básicos y el servicio de internet en los barrios pobres.

Según Lustig et al. (2020), se proyecta que la desigualdad aumente de un coeficiente de Gini de 0,46 pre-pandemia hasta uno de 0,48. La incidencia de la pobreza medida con la línea de pobreza internacional de US\$5,5 por día (paridad de poder adquisitivo) podría aumentar potencialmente del 35% al 42% y el número de pobres de 43,6 millones a 52,5 millones, o en 8,9 millones de personas. Utilizando la línea de pobreza nacional, la incidencia de la pobreza podría aumentar potencialmente de alrededor del 54% a cerca del 60%, y el número de pobres podría aumentar de 67,3 millones a 75,2 millones, o en 7,9 millones de personas.

Observaciones finales

La pandemia de la COVID-19 ha afectado con especial dureza los niveles de vida en Argentina, Brasil, Colombia y México. Brasil y Argentina han implementado una serie de iniciativas que no solo alcanzaron a los trabajadores del sector formal

17. Al asumir el cargo en diciembre de 2018, el nuevo gobierno desmanteló varios programas existentes de transferencias monetarias no contributivas; en particular, se eliminó el programa emblemático de transferencias monetarias condicionadas Prospera. Los programas anteriores fueron reemplazados por una pensión universal de vejez (Programa para el Bienestar de Adultos Mayores), una transferencia de discapacidad y programas dirigidos a escolares en situación de pobreza y jóvenes desempleados. Estas transferencias se dirigen principalmente a personas por encima o por debajo de la edad de trabajar, sin proporcionar un piso de ingresos para la población en edad de trabajar, especialmente aquellos en el sector informal.

y beneficiarios de los programas de asistencia social existentes, sino también a una gran parte de los trabajadores del sector informal que no eran elegibles para recibir beneficios bajo ninguna de las dos opciones vigentes. De hecho, contrariamente a la visión pesimista que prevalecía cuando comenzó la pandemia, estos dos países demostraron que es posible desplegar una respuesta para proteger a la población no cubierta a gran escala con bastante rapidez. La clave del éxito fue que los programas se basaran en mecanismos de auto focalización. Por supuesto, debe haber errores de inclusión (beneficiarios que no deberían haber recibido el beneficio por una razón u otra) y errores de exclusión (personas que deberían haber recibido el beneficio, pero no lo recibieron). Y la respuesta es costosa: alrededor del 2% del PIB en Brasil y más del 1% en Argentina. No obstante, gracias a la respuesta rápida y a gran escala, estos dos países han podido mantener más o menos bajo control el impacto de la crisis sobre la desigualdad y la pobreza. Colombia, por el contrario, siguió un enfoque mucho más conservador en términos de los montos gastados y los beneficiarios del nuevo programa de asistencia social fueron seleccionados por el gobierno y la cobertura fue mucho más limitada. Como resultado, los efectos compensatorios sobre la desigualdad y la pobreza también fueron más limitados. Finalmente, México siguió la estrategia más conservadora de las cuatro. No hubo expansión

de la asistencia social existente ni introducción de nuevos programas. Por lo tanto, los trabajadores informales que no estaban cubiertos por las redes de seguridad existentes no estaban protegidos de pérdidas de ingresos adicionales. En el sector formal, el gobierno trató de trasladar la carga al sector privado. Sin embargo, esta estrategia puede no funcionar bien durante una pandemia cuando la demanda de bienes y servicios en sectores no esenciales se desploma debido a que las personas optan por no consumir para evitar la infección. En esas circunstancias, es posible que muchas empresas deban cerrar y despedir trabajadores como resultado. La débil respuesta en México se refleja en la desigualdad y especialmente en los resultados para la pobreza. De los cuatro países, se espera que la pobreza en México sea la que más aumente.

Más allá del impacto sobre la desigualdad y la pobreza monetaria en el corto plazo, la pandemia ha causado estragos sobre todo en los grupos más vulnerables en otras dimensiones de la pobreza: nutrición, salud (física y mental), educación y violencia (intrafamiliar y comunitaria), por mencionar algunas. Como indican Nora Lustig y Mariano Tommasi, estas otras dimensiones de la pobreza no se resuelven (o por lo menos no únicamente) con transferencias monetarias y pueden tener impactos que se dejen sentir por décadas sobre todo por el efecto negativo en el capital humano de las nuevas generaciones¹⁸.

Más allá del impacto sobre la desigualdad y la pobreza monetaria en el corto plazo, la pandemia ha causado estragos sobre todo en los grupos más vulnerables en otras dimensiones de la pobreza: nutrición, salud (física y mental), educación y violencia (intrafamiliar y comunitaria), por mencionar algunas.

Entre estos efectos, cabe destacar lo que puede llegar a ocurrir en el ámbito de la educación. Según el análisis de Nora Lustig, Guido Neidhöfer y Mariano Tommasi, la pandemia podría resultar en una reducción de la probabilidad de completar la escuela secundaria para los niños de hogares con padres de baja educación del 46%

al 38% en Argentina; del 57% al 23% en Brasil; del 26% a 18% en Colombia; y del 54% a 24% en México¹⁹. En contraste, para los niños de hogares con padres que completaron la secundaria o más, la probabilidad de graduarse con secundaria es de casi el 90% y casi no se altera a raíz de la COVID-19. De hecho, para los primeros, el impacto podría implicar un retraso tal que la probabilidad de completar la secundaria pase a ser similar a la de las cohortes nacidas en los años sesenta del siglo pasado, borrando así medio siglo de progreso para la generación afectada. Si bien las intervenciones en el ámbito educativo han amortiguado en parte el efecto negativo del cierre de las escuelas, no han contribuido lo suficiente como para cerrar la brecha salvaguardando el proceso educativo de las familias más vulnerables. Esto significa que, para estos niños y jóvenes, el impacto negativo los podría acompañar el resto de sus vidas. Ante este panorama, es urgente centrar la atención de las políticas públicas y la asignación de recursos para que este retroceso se contenga.

18. Nora Lustig and Mariano Tommasi. (2020). "Covid-19 and Social Protection of Poor and Vulnerable Groups in Latin America: A Conceptual Framework." In Luis F. Lopez-Calva & Marcela Meléndez (Eds.), *The Economics of the COVID Pandemic in Latin America and the Caribbean: Ideas for Policy Action*. UNDP.

19. Nora Lustig, Guido Neidhöfer and Mariano Tommasi. (2020). *Short and Long-run Distributional Impacts of COVID-19 in Latin America*. CEQ Working Paper 96, Commitment to Equity Institute, Tulane University, Octubre.



El impacto social de la crisis de la COVID-19 en las mujeres



Gabriela Ramos*
Unesco

Es el momento de hacer todo lo que esté a nuestro alcance para asegurar, con acciones concretas, que la igualdad de la mujer se convierta en un pilar central de las sociedades más inclusivas y justas que debemos construir en un mundo pos-COVID-19.

COVID-19 empeora la desigualdad que afecta a las mujeres...

La crisis de la COVID-19 pone al descubierto las crecientes asimetrías que afectan a nuestras sociedades, especialmente las desigualdades que padecen las mujeres. Más importante aún, la pandemia no solamente expone las desigualdades preexistentes, sino que extiende y profundiza su impacto en los más vulnerables, en particular las mujeres y las niñas.

Ahora más que nunca siguen siendo abrumadoramente más propensas que los hombres a vivir en la pobreza, a no asistir a la escuela, a ser objeto

* Gabriela Ramos es, desde mayo de 2020, subdirectora general de Ciencias Sociales y Humanas de la Unesco. Con anterioridad fue directora en la OCDE y Sherpa de la organización ante el G20. Entre los proyectos liderados por ella el denominado "Nuevos enfoques para el Crecimiento Económico". Previamente, dirigió el Centro de la OCDE en México para América Latina y desempeñó diversos cargos en el gobierno mexicano.

de violencia sexual o física, a tener empleos inestables de bajos salarios y escasos beneficios, y a que se les impida el acceso a los espacios de liderazgo, entre otros efectos negativos. En ese contexto de agravamiento, este breve artículo aboga en favor de la urgente inversión que se necesita para revertir las múltiples disparidades de género en la era pos-COVID-19.

La crisis de la COVID-19 ha hecho claramente visible el alto grado en que las economías y sociedades contemporáneas dependen del trabajo “invisible” de las mujeres y las niñas.

Un reciente informe de ONU Mujeres destaca que la pandemia llevará a 96 millones de personas a la pobreza extrema, de las cuales 47 millones son mujeres y niñas¹. Desafortunadamente, el número total de mujeres y niñas que viven con menos de 1,90 dólares al día

ascenderá a 435 millones en 2021². Como resultado, la brecha de género en materia de pobreza empeorará para 2030, dificultando el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La naturaleza de una parte considerable del **empleo femenino** es una importante fuente de desigualdades. La crisis de la COVID-19 ha hecho claramente visible el alto grado en que las economías y sociedades contemporáneas dependen del trabajo “invisible” de las mujeres y las niñas, quienes no sólo asumen responsabilidades desproporcionadas en materia de cuidados no remunerados y trabajo doméstico a nivel mundial, sino que también están sobrerrepresentadas en las tareas de la lucha contra la pandemia.

De hecho, las mujeres siguen realizando el 76,2% del total de las tareas de cuidado no remuneradas, 3,2 veces más que los hombres a nivel mundial³. Valorados en base a un salario mínimo por hora, estos servicios se estiman en 11 billones de dólares. Además, constituyen el 70% de la fuerza de trabajo en el sector de

1. Azcona, G., Bhatt A., Encarnacion, J., Plazaola-Castaño, J., Seck, P., Staab, S. and Turquet, L. 2020. From insights to action: Gender equality in the wake of COVID-19. UN Women. URL: <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/gender-equality-in-the-wake-of-covid-19-en.pdf?la=en&vs=5142>

2. Azcona, G., Bhatt A., Encarnacion, J., Plazaola-Castaño, J., Seck, P., Staab, S. and Turquet, L. 2020. From insights to action: Gender equality in the wake of COVID-19. UN Women. URL: <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/gender-equality-in-the-wake-of-covid-19-en.pdf?la=en&vs=5142>

3. UN Women

salud a nivel mundial —73% en América Latina— y realizan la gran mayoría de los trabajos “esenciales” de alto riesgo y bajos salarios que permiten a nuestras sociedades funcionar y contener la epidemia⁴. Las mujeres han estado al frente de la defensa de la vida en el sector salud, sin el reconocimiento que merecen.

Las mujeres también han sufrido mayores descalabros económicos ya que los sectores afectados por las medidas de confinamiento tienen una composición mayor de empleo femenino (servicios de alojamiento y alimentación, hostelería, sector inmobiliario, industria manufacturera y comercio). Estos sectores emplean 527 millones de mujeres y, más concretamente, al 42% de las mujeres en la economía informal⁵.

Las mujeres también tienen menores activos financieros y mínimo acceso a fuentes de apoyo para mantener sus negocios, cuando se encuentran a la cabeza de alguno de ellos.

Muchos niños han sido afectados con el cierre temporal de las escuelas y los datos de la Unesco confirman que

las niñas serán las más afectadas, con mayor riesgo de no regresar a las aulas. Cuando las familias enfrentan malos tiempos, siempre es más fácil sacrificar a las niñas. En África subsahariana, donde 52,2 millones de niñas en edad de asistir a la escuela primaria y secundaria ya estaban sin escolarizar antes de la COVID-19, hay ahora 116 millones más⁶, lo que expone a las niñas no sólo a un aumento del trabajo doméstico, sino también a matrimonios forzados, embarazos precoces y trabajo infantil. El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) estima que habrá 13 millones de matrimonios infantiles adicionales durante el próximo decenio debido a la pandemia⁷.

Esta brecha de género exacerbada en la educación se amplía con la brecha digital de género. Si bien la COVID-19 mostró las oportunidades de las tecnologías digitales para hacer frente a la crisis, ayudando a mantener las economías en marcha y avanzando soluciones tecnológicas útiles para contener la crisis con las tecnologías, el mundo digital es donde las mujeres y las niñas también se quedan atrás.

4. UN Women fact sheet + November 7, 2020. COVID-19 in Latin America: a humanitarian crisis, Vol 396. URL: <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2820%2932328-X>

5. May 2020. Policy Brief: The COVID-19 response: Getting gender equality right for a better future for women at work. ILO. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_746164.pdf

6. Fact Sheet No. 48 February 2018. One in Five Children, Adolescents and Youth is Out of School. UNESCO Institute for Statistics. URL: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/fs48-one-five-children-adolescents-youth-out-school-2018-en.pdf>

7. UNFPA report of 28 April 2020. Millions more cases of violence, child marriage, female genital mutilation, unintended pregnancy expected due to the COVID-19 pandemic. United Nations Population Fund. URL: www.unfpa.org/news/millions-more-cases-violence-child-marriage-female-genital-mutilation-unintended-pregnancies.

ONU Mujeres afirma que la **brecha de género** en el uso de Internet aumentó del 11% en 2013 al 17% en 2019, llegando al 43% en los países menos adelantados, donde un 20% menos de mujeres que de hombres poseen un teléfono móvil⁸. En 2020, eso significa 300 millones de mujeres menos que los hombres con un teléfono móvil⁹. Esto tiene consecuencias directas en la educación y las aptitudes generales de las mujeres, ya que en numerosos países las mujeres tienen un 25% menos de probabilidades que los hombres de saber cómo aprovechar las TIC para fines básicos¹⁰, y en todos los países del G-20 las mujeres sólo tenían la iniciativa del 7% de las patentes de TIC¹¹.

Por último, la situación actual de **la violencia contra las mujeres** revela una cuestión más amplia: la erradicación de los estereotipos y prejuicios profundamente arraigados que empujan perpetuamente a la mujer a la marginación y la someten a la condición de ciudadana de segunda clase. Las mujeres y las niñas se enfrentan a mayores riesgos de acoso, incluido el ciberacoso, que han aumentado desde la COVID-19, al igual que todas las formas de violencia

contra la mujer, y más concretamente la violencia doméstica.

A nivel mundial, el 30% de todas las mujeres que han estado alguna vez en una relación han experimentado violencia física y/o sexual por parte de su pareja, y 243 millones de mujeres de 15 a 49 años han sido sometidas a violencia por parte de su pareja en los 12 meses anteriores, según ONU Mujeres¹². Una de las últimas conferencias presenciales que dirigió antes de las medidas de confinamiento en Francia fue precisamente sobre la violencia de la pareja. Las cifras ya eran chocantes, ya que el 38% de las muertes de mujeres fueron causadas por la violencia doméstica.

La violencia doméstica es una “pandemia en la sombra” en medio de la actual crisis sanitaria.

Apenas unos días después de la adopción de las medidas de confinamiento, con factores agravantes como el aislamiento, la inseguridad financiera y alimentaria, el estrés, el desempleo y la imposibilidad de escapar de sus agresores, estas cifras

8. Policy Brief No. 15. Addressing the economic fallout of COVID-19: Pathways and policy options for a gender-responsive recovery. UN Women. URL: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/06/policy-brief-addressing-the-economic-fallout-of-covid-19>.

9. The Mobile Gender Gap Report 2020. GSMA. URL: <https://www.gsma.com/r/gender-gap/>.

10. 2018. Bridging the digital gender divide: Include, upskill, innovate. OECD. URL: <http://www.oecd.org/digital/bridging-the-digital-gender-divide.pdf>.

11. 2018. Bridging the digital gender divide: Include, upskill, innovate. OECD. URL: <http://www.oecd.org/digital/bridging-the-digital-gender-divide.pdf>.

12. Web de ONU Mujeres.

han aumentado drásticamente, y los informes sobre violencia doméstica han aumentado hasta un 30% en algunos países, según los recientes informes de ONU Mujeres, que ponen de relieve una serie de indicadores de que el problema se está agravando debido a la COVID-19. Además de los constantes picos de denuncias de violencia doméstica en todo el mundo, las llamadas telefónicas de emergencia a los refugios de emergencia y a las organizaciones de la sociedad civil contra la violencia doméstica aumentaron, así como el número de visitas a sus sitios web, hasta el 150% en algunos lugares.

Cabe señalar que otro motivo de preocupación son los obstáculos para acceder a esos servicios esenciales de apoyo y asesoramiento en los momentos de confinamiento. Todas las líneas telefónicas de ayuda y los refugios para casos de abuso doméstico no han observado las mismas tendencias: mientras que algunos vieron aumentar su actividad a cotas sin precedentes, otros constataron que las solicitudes de ayuda menguaron con una disminución sustancial de las llamadas. El paso de la orientación presencial a los correos electrónicos o las llamadas telefónicas dificultó la búsqueda de ayuda por parte de las mujeres confinadas con su agresor. El enjuiciamiento de los

autores de la violencia también se detuvo en algunos países en que el confinamiento hizo que los tribunales cerraran y aplazaran los casos de violencia en el hogar.

Esta tendencia a una “pandemia en la sombra” en medio de la actual crisis sanitaria llevó al Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, a pedir un “alto el fuego” ante el “horripilante aumento mundial de la violencia doméstica” contra las mujeres y las niñas¹³. Con las nuevas medidas de contención impuestas por los gobiernos en respuesta a la segunda ola de la pandemia, esta cuestión sigue siendo tan alarmante como siempre.

...y cómo podemos combatirlo?

Me gustaría destacar tres principios básicos y dos clases de intervenciones para reconstruir sociedades inclusivas pos-COVID-19 que sean más justas, especialmente en cuanto a la igualdad de la mujer.

El primer principio consiste en asumir enérgicamente que “Todos estamos juntos en esto”, como ha afirmado el Secretario General de las Naciones Unidas, quien ha subrayado que, a menos que abordemos las desigualdades estructurales subyacentes y la discriminación

13. April 6 2020. UN chief calls for domestic violence 'ceasefire' amid 'horrifying global surge.' UN. URL: <https://news.un.org/en/story/2020/04/1061052>.

generalizada en la respuesta y las consecuencias de esta crisis, todos nosotros seguiremos en peligro. Por tanto, ha llegado el momento de corregir estos errores y de crear una nueva norma, en la que los derechos de las mujeres y las niñas no sean meras aspiraciones sino una realidad.

Otro principio importante es que los Estados deben invertir recursos, tiempo y capital político para elevar las capacidades de los gobiernos y de la sociedad civil en la materialización del marco legal e institucional más robusto que se necesita para llevar a la práctica los derechos de las mujeres.

El tercer principio es la centralidad que debe tener la eliminación de los estereotipos y prejuicios que afectan a la mujer, no solamente en las acciones específicas directamente relacionadas con ese tema, sino como una premisa básica y “transversal” para el diseño de las políticas económicas y sociales de la reconstrucción en la era pos-COVID-19.

El primer tipo de intervenciones que debemos acometer es el que se refiere a la atención de las insoportables urgencias derivadas del agravamiento de la desigualdad de la mujer en los últimos meses.

Debemos invertir —desde el inicio— en la formulación de políticas transformadoras en materia de igualdad de la mujer en el marco de todos los paquetes de respuesta a la

COVID-19, incluyendo asignaciones presupuestarias y objetivos adecuados para prestar atención focalizada a las mujeres, con énfasis en la protección de las mujeres que funcionan como trabajadoras esenciales en el marco de la pandemia.

La protección social para navegar la pandemia debe tener una marca de género.

Esta crisis ha puesto de manifiesto la dependencia colectiva en las redes públicas de seguridad social en tiempos de emergencia, de manera que al reconstruir debemos reconocer y resolver el impacto injusto y asimétrico que la COVID-19 tiene en las mujeres. No sólo se trata de abordar urgentemente las cicatrices de la crisis, sino de implantar —desde la urgencia actual— mecanismos transformativos en beneficio de las mujeres.

La práctica hasta ahora revela la magnitud del desafío y las insuficiencias que siguen existiendo. A finales de junio de 2020, 195 países habían planificado o adoptado programas de protección social con un presupuesto de más de 10 billones de dólares. Sin embargo, según el análisis inicial de ONU Mujeres “*pocos, si es que hay alguno, fueron diseñados con una perspectiva de género y sólo unos pocos contienen medidas dirigidas específicamente a las mujeres*”¹⁴.

Tenemos que poner a las mujeres en posición de igualdad de condiciones y la ayuda de emergencia debe focalizarse en ellas. La protección social para navegar la pandemia debe tener una marca de género.

En el mediano y largo plazo, son necesarias intervenciones para abordar desafíos cuya solución requiere tiempo para que pueda funcionar el efecto acumulativo y las sinergias de un amplio grupo de acciones.

Debemos mejorar la legislación y normas jurídicas para la igualdad de género y fortalecer la eficacia institucional que permite su aplicación. Esto no es solamente importante para una gestión superior de las políticas públicas, sino también para que el sector privado y los representantes de los trabajadores puedan desempeñar un papel fundamental en el establecimiento de un futuro laboral equitativo y sensible a las cuestiones de género, basado en la justicia social, ambiental y económica, y que ahora depende cada vez más de la tecnología digital.

Por lo tanto, debemos adoptar políticas de tolerancia cero para la discriminación por motivos de género y el acoso sexual en el trabajo; pero también incentivos económicos para

que las empresas contraten a mujeres y les ofrezcan los mismos salarios, oportunidades y formación que a sus colegas masculinos, y para que las mujeres construyan sus propias empresas de éxito, especialmente en tiempos de crisis. Debemos elaborar marcos jurídicos que protejan el bienestar y el equilibrio entre el trabajo y la familia, con permisos parentales bien compartidos y horarios de trabajo flexibles que no discriminen.

Un requisito previo clave para el cambio a largo plazo es garantizar que las voces de las mujeres no sólo se escuchen, sino que también tengan peso en la toma de decisiones a todos los niveles.

Un requisito previo clave para el cambio a largo plazo es garantizar que las voces de las mujeres no sólo se escuchen, sino que también tengan peso en la toma de decisiones a todos los niveles. Las mujeres de todo el mundo están subrepresentadas en todas las instituciones de toma de decisiones: constituyen menos del 25%

14. Policy Brief No. 15. *Addressing the economic fallout of COVID-19: Pathways and policy options for a gender-responsive recovery*. UN Women. URL: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/06/policy-brief-addressing-the-economic-fallout-of-covid-19>.

15. Policy Brief No. 18. *Covid-19 and women's leadership: From an effective response to building back better*. UN Women.

de los parlamentos nacionales y menos aún llegan al cargo de ministro¹⁵. Sin embargo, son líderes y artífices del cambio en la vanguardia de la respuesta a la COVID-19, evitando que nuestras sociedades se derrumben: estos escaños son legítimamente suyos.

La Unesco colabora con sus Estados Miembros para que elaboren y apliquen políticas de acción afirmativa y de transformación del género para luchar contra los estereotipos, la discriminación, las desigualdades y la injusticia.

Muchas de las 21 mujeres jefas de Estado y de Gobierno del mundo se encontraban entre las que fueron aclamadas públicamente por su mayor eficacia en la lucha contra la pandemia¹⁶. En un mundo de discursos y decisiones dominado por los hombres, lo más importante y necesario es la participación equitativa de la mujer en la toma de decisiones para garantizar que las preocupaciones, necesidades y aspiraciones de la mujer se tengan plenamente en cuenta.

Debemos asegurarnos de que las soluciones aborden las vulnerabilidades crecientes de las mujeres como una prioridad mundial y la Unesco, cumpliendo su mandato como institución catalizadora de la colaboración internacional en materia de educación, cultura, ciencias, comunicación e información, considera la igualdad de género como una de las dos prioridades globales de nuestra Organización desde 2008.

En ese sentido, la Unesco colabora con sus Estados Miembros para que elaboren y apliquen políticas de acción afirmativa y de transformación del género para luchar contra los estereotipos, la discriminación, las desigualdades y la injusticia. Esta colaboración abarca diversas áreas y mecanismos como la Coalición Internacional de Ciudades Inclusivas y Sostenibles y el Programa de Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST) que refuerza la conexión entre la investigación, la política y la acción para fomentar un cambio social positivo y beneficioso para todos los géneros.

Promovemos el empoderamiento de las niñas y las mujeres a través de los deportes y la educación física de calidad para que tengan las habilidades de liderazgo, la confianza en sí mismas y la determinación de convertirse en líderes.

16. *idem*.

Abogamos por una redefinición positiva de las normas de género de las masculinidades y por el compromiso significativo de los hombres y los niños, junto con las mujeres y las niñas, para cambiar las mentalidades y las normas sociales y, en última instancia, poner fin a la violencia contra la mujer a través de nuestra iniciativa *Men4GenderEquality*.

Las conversaciones sobre el consentimiento, la paz, el respeto y la diversidad con los niños de muy corta edad, enseñándoles los daños de los estereotipos de género y la intimidación y los valores del diálogo, las emociones, los comportamientos, las actitudes y las relaciones saludables, hacia uno mismo y hacia los demás, promoviendo la autonomía corporal y la integridad de uno mismo y de los demás, son fundamentales para cortar de raíz la violencia contra las mujeres y las niñas.

Para contrarrestar prejuicios y estereotipos de género en el mundo

digital estamos elaborando una Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial que se perfila como un instrumento normativo verdaderamente transformador para promover la igualdad de la mujer en las tecnologías digitales. Esta Recomendación destaca la necesidad de la activa participación de más mujeres, de diferentes orígenes étnicos, en el diseño y despliegue de las herramientas de IA.

Debemos avanzar desde el reconocimiento de que la contribución de la mujer en pie de igualdad tiene un enorme impacto en el bienestar individual y colectivo de nuestras sociedades. Ahora es el momento de hacer todo lo que esté a nuestro alcance para asegurarnos —con acciones concretas— que la igualdad de la mujer se convierta en un pilar central de las sociedades más inclusivas y justas que debemos construir en un mundo pos-COVID-19.



María la Paz, tres pasos pa' atrás, pa' atrás, pa' atrás



Cecilia Güemes*

UAM y Fundación Carolina

Victoria Güemes**

Psicóloga y Sexóloga Clínica

Ante el evidente agravamiento de las desigualdades de género, la esperanza está puesta en políticas públicas que construyan activamente un mundo donde seamos socialmente iguales, humanamente diferentes y totalmente libres.

La pandemia pone en evidencia las interdependencias sociales a la vez que visibiliza cómo los riesgos globales impactan desigualmente. La COVID-19 no nos atemoriza ni afecta por igual, especialmente en regiones como las latinoamericanas donde se partía de una realidad muy crítica. Considerando que estamos ante una sindemia antes que pandemia, este trabajo tiene dos objetivos. El primero es relatar cómo la emergencia sanitaria radicaliza las violencias de género con un evidente impacto en la salud física y mental de las mujeres. El segundo es sistematizar acciones institucionales propuestas

* Cecilia Güemes es Profesora en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. Investigadora Asociada de la Fundación Carolina. Miembro de la Red de Politólogas. Líneas de investigación: confianza social e institucional, políticas públicas y cambio social en Iberoamérica. Mail: cecilia.guemes@uam.es Twitter: @CeciliaGuemes.

**Victoria Güemes es Licenciada en Psicología y Sexóloga Clínica y Educativa con formación en terapias cognitivas y sistémicas. Dedicada a la atención clínica de problemáticas individuales y de parejas. Líneas de trabajo: temáticas de género, disfunciones y dificultades sexuales, traumas y relaciones afectivas. Miembro fundadora de la Red Interdisciplinaria. Mail: victoria.guemes@gmail.com Instagram: @licvictoriaguemes.

para contrarrestar la emergencia. Ante el temor a perder lo conquistado y el evidente agravamiento de las desigualdades de género, la esperanza está puesta en políticas públicas que construyan activamente un mundo donde seamos socialmente iguales, humanamente diferentes y totalmente libres.

De haber sabido que sería la última vez que la vería, la habría abrazado más, me hubiera quedado a cuidarla, relata Ana. Su hermana Erika y su sobrina, Fátima de 14 años, fueron asesinadas en Acapulco, México el 27 de marzo —presuntamente— por la pareja de Erika, un ex policía preventivo. Erika trabajaba de administrativa en la Secretaría de Seguridad Pública de Acapulco y Ana es policía. Coincidían constantemente en el trabajo. Ahora Ana sigue haciendo su trabajo sin su hermana cerca. La extraña todos los días. Erika no le pidió ayuda ni a su hermana ni a nadie. No hubo denuncias previas, ni llamadas a la policía. Siete meses después, aún no hay una sentencia. Ana se siente intranquila. Le irrita pensar que no se haga justicia. Le duele sentir que le falló a su hermana menor, a la que prometió cuidar desde niña.

(...)

Ella está embarazada, se siente en absoluta soledad, preocupada, sin trabajo, con un hijo. Quiere hacerse un aborto. Su angustia con la pandemia aumenta, cada vez es más difícil moverse, los negocios cerraban, hasta ir a una farmacia era complicado. Tampoco tenía dinero como para tomarse un

taxi hasta los lugares a los que tenía que ir para hacerse los estudios. En un país donde el aborto es delito y en una provincia (Misiones) en la que NO existe un protocolo de Interrupción Legal del Embarazo (ILE) solo la suerte hizo posible que consiguiera el teléfono de una socorrista y se topara con personal sanitario empático que la acompañó. Ella logró acceder a un aborto seguro aunque afrontó la interrupción sola junto a su hijo.

La primera historia la recoge *Violentadas en Cuarentena*, buscando recordar uno de los feminicidios ocurridos durante la pandemia y las secuelas que ello deja social y familiarmente. El segundo es uno de los relatos reunidos en *Los derechos no se aíslan* con el objetivo de visibilizar en Argentina cómo operan las desigualdades, las acciones colectivas e inacciones del Estado en lo que se refiere al acceso a los derechos sexuales y reproductivos de adolescentes, mujeres y personas de las comunidades LGTTBIQ+ en el contexto pandémico.

La pandemia pone al descubierto las interdependencias que sostienen la vida en sociedad y de las que nadie está exento, pero no es cierto que afecte a todas y todos por igual. Tampoco es cierto que el incremento de manifestaciones de violencia por cuestiones de género que se observa sea una manifestación más de la violencia intrafamiliar o doméstica.

Retrocesos y nuevas caras de las violencias de género

La ONU se refiere a la violencia de género como la “pandemia en la sombra”, un problema de salud pública que debe abordarse urgentemente.

Nosotras preferimos usar la idea de *sindemia*: sinergia de epidemias que ocurren simultáneamente en tiempo y lugar, comparten ciertas causas, raíces o impulsos e interactúan entre sí para producir complejas secuelas. Esta idea será un marco conceptual que nos permitirá, por un lado, entender el modo en que factores sociales, políticos, económicos y ecológicos favorecen la extensión de una enfermedad y recrudecen sus efectos y, por el otro, reclamar a los gobiernos estrategias de respuestas articuladas que consideren estas interrelaciones y acciones que promuevan la equidad socioeconómica nacional e internacional.

En América Latina las violencias de género antes de la COVID-19 eran ya una pandemia. En 2019 se calcula que hubo 3.800 feminicidios y 20 millones de mujeres y niñas de entre los 15 y 49 años fueron o son víctimas de alguna forma de violencia física o violencia sexual por parte de su pareja o ex pareja. Durante la cuarentena, los datos no mejoraron. A continuación, describiremos cómo las violencias contra las mujeres, trans, o personas

no heterosexuales se radicalizaron y diversificaron.

Empecemos con las **violencias sexuales y físicas**, aquellas que dejan marca visible. Las medidas que han tomado la mayoría de gobiernos referidas a la prevención del contagio, como las de distancia física y confinamiento (también las de liberación de agresores de prisión para contener la COVID-19 en cárceles masculinas), aumentan exponencialmente las probabilidades de que estas violencias se incrementen durante y con posterioridad a la pandemia.

Como relatan las víctimas, el peligro ya NO está en la calle, sino dentro de casa. Las señales en los cuerpos de las víctimas que antes podían rastrearse en el espacio público, ahora quedan confinadas al ámbito privado, y las que lo sufren se encuentran como nunca aisladas de las personas y recursos a quienes podían antes recurrir. En otras palabras, el control y la impunidad de sus abusadores aumenta al tenerlas en casa.

Quienes padecen sistemáticamente violencia física o sexual en sus hogares son conscientes de que, confinadas con su agresor, los episodios se acentuarán y ello puede derivar en muerte o en daño físico, no sólo para con ellas sino para con menores y/o mayores dependientes a cargo. Por ello eligen la claudicación, sumisión, resignación, obediencia y aceptación como estrategias menos peligrosas

para aquellos a los que aman y sienten que deben proteger.

Las señales en los cuerpos de las víctimas que antes podían rastrearse en el espacio público, ahora quedan confinadas al ámbito privado, y las que lo sufren se encuentran como nunca aisladas de las personas y recursos a quienes podían antes recurrir. El control y la impunidad de sus abusadores aumenta al tenerlas en casa.

El riesgo durante el confinamiento está determinado por factores individuales y por la historia de violencia previa, mientras que luego del confinamiento vendrá dado por la percepción de inseguridad y pérdida de control que considera tener el agresor sobre su víctima.

Las líneas de atención y los refugios para la violencia doméstica de todo el mundo notifican un incremento de llamadas en busca de ayuda. En América Latina se calcula que hubo 1.206.107 llamadas a alguna de estas líneas nacionales o telefónicas habilitadas para reportar algún tipo de violencia contra la mujer, aunque solo

se registraron 240.809 denuncias por algún tipo de violencia contra la mujer. El miedo y la falta de apoyo social y legal son parte explicativa de que menos del 20% de mujeres denuncie.

El derecho a decidir sobre su sexualidad y proyecto de vida

también se ve comprometido durante el confinamiento. En muchos países los centros de salud se abocaron únicamente a atender la COVID-19, pero hay derechos que no pueden esperar. Las investigaciones del Instituto Guttmacher estiman que una caída del 10% en el uso de estos servicios de salud reproductiva en 132 países de ingresos bajos y medianos significará que 50 millones más de mujeres no obtendrán los anticonceptivos que necesitan este año, lo que provocará 15 millones de embarazos no deseados. Los datos sugieren que, a raíz de ello, morirán 28.000 madres y 170.000 recién nacidos, y habrá 3,3 millones adicionales de abortos inseguros.

En la misma línea, centrar el uso de camas y equipos de protección para pacientes con COVID-19 favorece que grupos hostiles al aborto limiten el derecho de las mujeres a interrumpir sus embarazos en tanto “servicios no esenciales”. Ejemplos de ello no solo ocurren donde el aborto está limitado a causales específicas, sino en países en donde se suponía conquistado como derecho como en Estados Unidos. Esta prohibición empuja a pacientes a volar o conducir cientos de millas a

través de las fronteras estatales para intentar obtener servicios de aborto, aumentando el riesgo de contraer o propagar el virus.

Es alto el riesgo de que las derechas conservadoras, reaccionarias y neo patrióticas aprovechen el estrés social y la situación de emergencia para desmontar las políticas de acción afirmativa que se introdujeron en los últimos años.

También las **violencias laborales y económica** se incrementan. Ello sucede por varias razones. La primera es que los mercados laborales más castigados e informales como el servicio doméstico, el trabajo estacional, el turismo, las tiendas o los viajes están feminizados. En estos sectores existen además menos probabilidades de teletrabajo, con mayor probabilidad de ser despedida. En tercer lugar, se observa un aumento de los pedidos de reducción de horas o renuncias por parte de las mujeres para asumir tareas de cuidados. En cuarto lugar, como sucedió en crisis sanitarias previas como la del ébola y el zika, la atención sanitaria de primera línea está también feminizada (más del 70% a nivel mundial) y las expone desproporcionadamente a contagiarse del virus y a recibir agresiones y amenazas por parte, por ejemplo, de pacientes o vecinos.

La sociedad y los gobiernos deberían preocuparse por los impactos de esas violencias en términos de **salud física**

y **mental** tomando nota de cómo ellos afectan diferencialmente a las mujeres.

Quienes ejercen sus tareas en los servicios esenciales como salud o seguridad notaron una disminución de su tiempo de descanso y un aumento de la demanda y estrés laboral.

Quienes tenían trabajos informales que fueron suspendidos durante el aislamiento, la pérdida de la fuente de ingreso y la función psicosocial del mismo generó una disminución de su autoestima, aumentando los casos de depresión.

Quienes sí conservaron su trabajo tuvieron en muchos casos que continuar realizándolo desde su hogar, aumentando notoriamente la ansiedad y el estrés. Muchas extendieron su jornada laboral por resultar menos eficiente el manejo en la virtualidad o la falta de límites que sus jefes y directivos establecían apelando a una disponibilidad inmediata.

Quienes estaban estudiando vieron cómo se postergaban sus estudios por falta de conectividad, disponibilidad de espacio y tiempo, mientras sufrían los embates de las tareas de cuidado al pasar más tiempo en sus casas. Una dinámica que, a la larga, generará un retroceso en el acceso a puestos de trabajo calificados.

En síntesis, la rapidez con que fueron implementadas medidas de cuarentena y distanciamiento físico en la mayoría

de los países y la pérdida de soporte social e institucional sobrepasó la capacidad de adaptación de las personas, generando un notable aumento en el malestar psicológico de las mujeres, que se traduce en el incremento de síntomas de ansiedad, estrés, ira y depresión, trastornos del sueño, alimentarios y adicciones, como consecuencia del temor al contagio y el aislamiento social. Las mujeres de menos recursos y en situaciones complicadas (migrantes o refugiadas) son quienes, a su vez, se vieron más afectadas. La interseccionalidad es una realidad concreta.

La rapidez con que fueron implementadas medidas de cuarentena y distanciamiento físico en la mayoría de los países y la pérdida de soporte social e institucional sobrepasó la capacidad de adaptación de las personas, generando un notable aumento en el malestar psicológico de las mujeres.

Sobre este asunto es importante puntualizar dos cuestiones. La primera es que el estrés y la ansiedad son mucho más que la experiencia de malestar subjetivo, que no se trata

simplemente de “sentirse triste, agobiado o desanimado”, sino que afecta las relaciones interpersonales, el desempeño laboral y académico y el desarrollo de actividades vitales. Del mismo modo, la depresión favorece el desarrollo o desmejora de enfermedades orgánicas y la necesidad de mayor asistencia médica y social.

La segunda es que asumir más horas de cuidados excede el hacer “los deberes” con las hijas e hijos, e incluye a todas aquellas que se están encargando de familiares con adicciones, mayores dependientes o personas con diversidad funcional que han visto cómo las actividades sociales y colectivas que realizaban en clínicas e instituciones especializadas se han visto limitadas.

El cansancio físico y mental que supone lo anterior también tiene repercusiones en la salud psicológica. 1 de cada 2 mujeres indicaron haber experimentado mucho miedo, o miedo extremo a que muriese o se contagiara algún familiar o se propague el coronavirus. En el grupo de varones, el patrón es de 1 por cada 3 hombres. Esta mayor vulnerabilidad de las mujeres en relación a los hombres podría deberse a mecanismos neurobiológicos de afrontamiento del estrés, pero también a razones culturales, dado que las mujeres son las más instruidas en nuestro contexto, para mantener la salud y sentirse responsables del cuidado de otras personas.

También la **violencia psicológica**, la más frecuente e invisible, aquella que causa daño emocional y disminución de la autoestima a partir de amenazas, acoso y humillación, manipulación o aislamiento, se ha visto incrementada en la pandemia. Según se desprende de las llamadas en Chile y Guatemala, es la más denunciada.

El **acceso a internet** ha servido de soporte emocional y social para las víctimas de violencia que se encontraban aisladas y tenían conectividad (porque tenían infraestructura: dispositivos electrónicos de uso personal como móviles o portátiles e internet y sabían usarlo), pero también ha incrementado el riesgo de ciberacoso y la violencia en línea. Antes de la COVID-19, 1 de cada 10 mujeres en la Unión Europea informaba haber experimentado acoso cibernético desde los 15 años (incluido haber recibido correos electrónicos o mensajes SMS no deseados, ofensivos y sexualmente explícitos, o avances ofensivos e inapropiados en sitios de redes sociales). Durante la COVID-19 aumentaron también el acecho, la extorsión sexual y la pornografía.

Reconocer que la emergencia sanitaria no afecta a mujeres y hombres de igual modo es imprescindible para comprender los efectos directos e indirectos en las personas, y poner en práctica políticas e intervenciones que sean efectivas, equitativas y transversales.

Acciones institucionales: lo que se hizo y lo que está pendiente

En América Latina, los informes de *Violentadas en Cuarentena* detectan que del total de acciones tomadas para frenar la pandemia, 211 (52%) fueron sensibles a la perspectiva de género. Dentro de estas, 142 fueron políticas en torno a la violencia contra las mujeres, 53 fueron sobre seguridad económica de las mujeres y 16 abordaron el trabajo de cuidados no remunerado.

En general, las políticas se enfocan en líneas de ayuda y asesoramiento. Esto es importante pero no alcanza, es preciso diseñar esfuerzos específicos para abordar casos donde la interseccionalidad golpea más duro.

1. Fortalecer las medidas actuales de prevención y atención de las violencias física y sexual, de forma que aumentar el financiamiento destinado a las casas de acogidas y las líneas telefónicas y chat online de atención psicológica y legal no debe ser la única solución. Resulta fundamental focalizar esfuerzos en las ya invisibles y sumar mecanismos no digitales de alerta y atención si se quiere responder a las realidades étnicas, económicas y geográficas complejas que existen en la región.

2. Cuidar a quienes están en primera línea (personal sanitario) desarrollando medidas de protección para evitar su contagio o el de sus

familiares, así como herramientas para sobrellevar el agotamiento, las amenazas y el estrés que padecen de modo desproporcionado en relación al resto de la población. Muy importante es la creación de espacios de escucha y apoyo a la salud mental virtual como acciones en espacios públicos que concienticen sobre estos asuntos.

3. Proteger los servicios de salud sexual y reproductiva

(anticonceptivos y abortos) para que no se vean retrasados o suspendidos por la urgencia de la atención pandémica. En este sentido deben redoblar esfuerzos en la provisión de información veraz y oportuna y asesoramiento a las adolescentes para el desarrollo de la autoasistencia (promover, mantener y prevenir la salud). Que las iniciativas de personas comprometidas se extiendan, apoyen y repliquen.

4. Ajustar procesos policiales y judiciales de denuncia y protección de las víctimas, agilizando y acortando procesos como órdenes de restricción o alejamiento y renovación e investigación de la situación. Por ejemplo, en Argentina se han extendido las órdenes de protección para sobrevivientes a 60 días. Colombia ha emitido un decreto para garantizar el acceso continuo a los servicios de forma virtual, con asesoramiento legal, psicosocial, servicios policiales y judiciales, incluidas audiencias. Las respuestas deben incluir un mensaje de que la ley caerá con fuerza sobre aquellos que

no la cumplan y la impunidad no será tolerada y un rediseño de las rutas de derivación que reflejen los cambios en los servicios disponibles.

5. Fortalecer los procesos de sensibilización y formación permanente

de profesionales encargados de atender y resolver violencias de género: policía, jueces/as y magistrados/as. Si no existe perspectiva de género por parte de este personal difícilmente se podrá procesar la violencia de género como se merece.

6. Diseñar programas de apoyo económico a la independencia de las mujeres como los que se están debatiendo en Austria y Canadá, que incluyan paquetes de inversión y fortalecimiento del financiamiento de pequeñas empresas. La autonomía económica es clave para que la mujer pueda disfrutar de todos sus derechos (especialmente aquellas que sufren o han sufrido violencia y buscan escapar a ella).

7. Animar a las empresas privadas y medios de comunicación para que, por un lado, compartan información sobre prevención de las violencias, y, por el otro, fomenten iniciativas positivas que revisen roles de género y apunten, por ejemplo, a un reparto de tareas de cuidado en casa como MenCare.

8. Incluir a las mujeres y la perspectiva de género en los procesos de toma de decisiones relacionados con la preparación

y respuesta a la COVID-19 en los espacios nacionales y locales para que, desde su especial experiencia, puedan aportar al diseño como la implementación de políticas públicas.

9. Desarrollar manuales y protocolos con instrucciones claras sobre cómo enfrentar problemas de salud mental, para instituciones de salud, universidades y empresas. En ellos es fundamental que la información sea clara, esté en el idioma oficial y lenguas más habladas, lenguaje de señas, braille, e incluya comunicación gráfica.

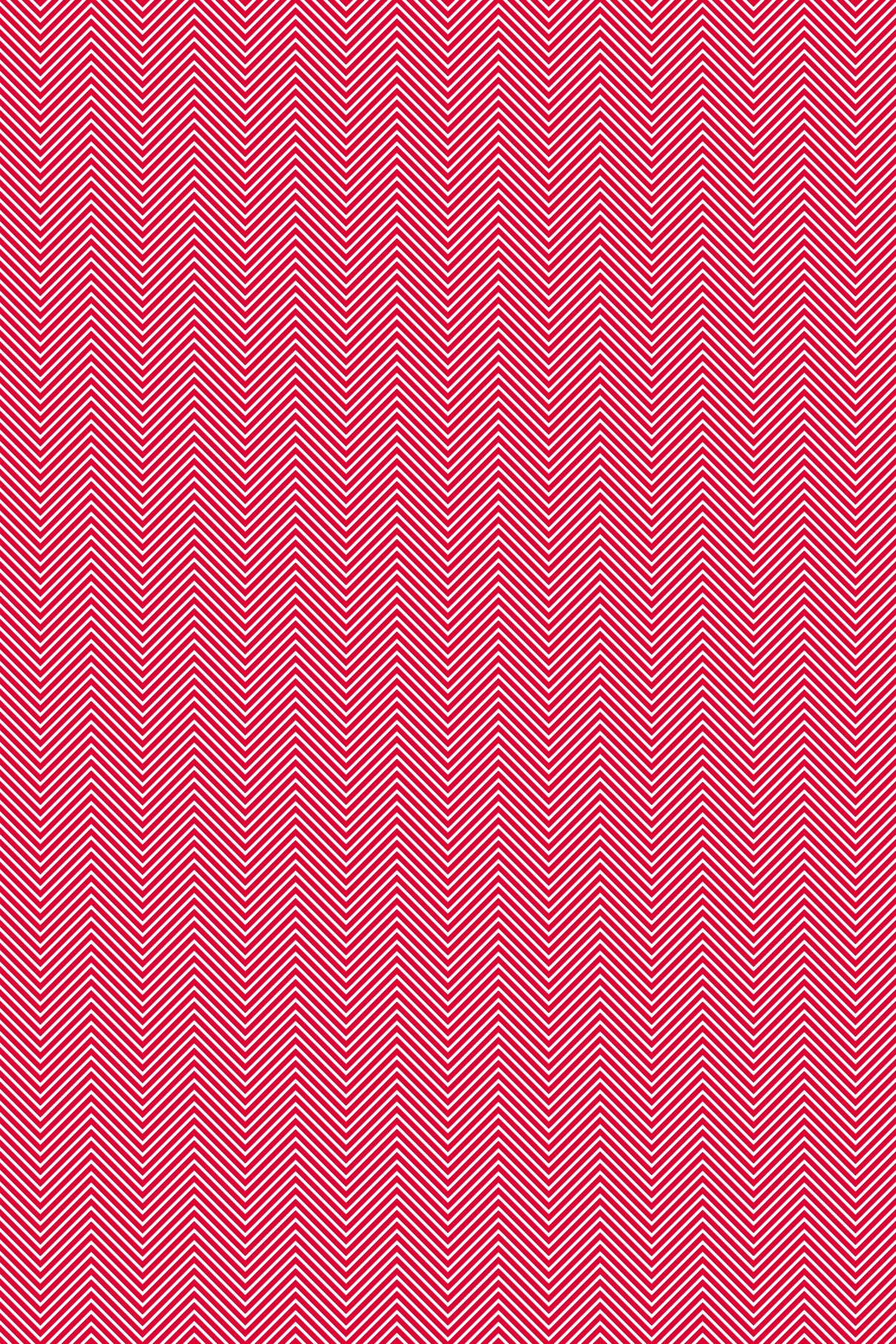
10. Reforzar la inversión en programas vinculados al desarrollo de nuevas masculinidades. Más allá de medidas punitivas, resultan necesarias iniciativas integrales que desarmen/deconstruyan los mandatos normativos de masculinidad (sobre todo, los vinculados a la autosuficiencia, a la idea de potencia permanente, a la huida de las tareas de cuidado), pero también que sean capaces de crear y ofrecer a los hombres un abanico de herramientas emocionales para responder a sus miedos y frustraciones. Encontrar el modo durante el confinamiento de dar continuidad a estos encuentros que buena acogida han recibido en Buenos Aires o Uruguay.

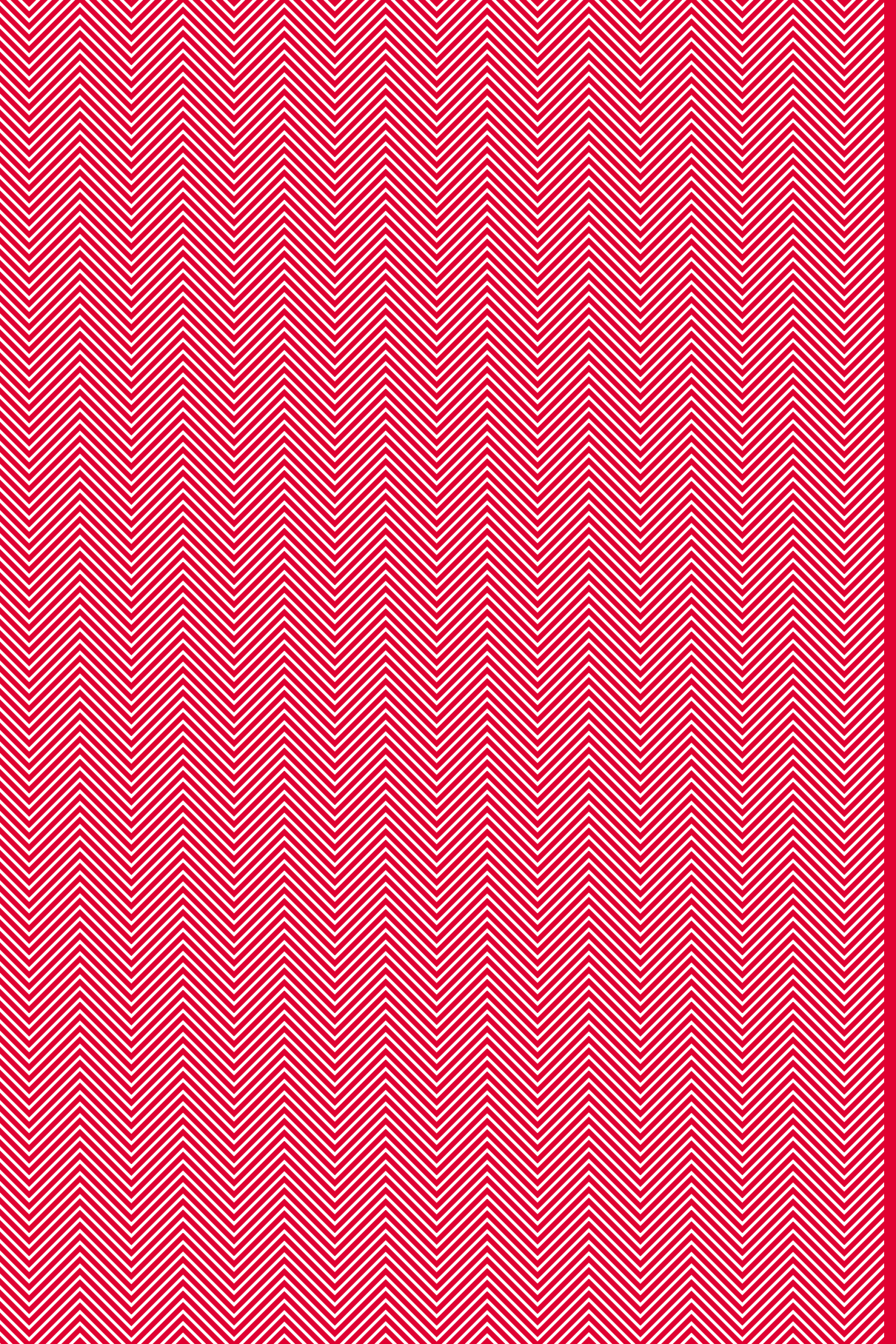
Hace tiempo decidimos llamar a la violencia contra las mujeres no como doméstica sino de género, reconocimos que más allá de la violencia sexual o física hay más tipos y el plural le iba mejor al sustantivo (violencias) y desarrollamos el concepto de interseccionalidad asumiendo que no todas las mujeres sufren de modo igual y las desigualdades se interrelacionan y solapan.

Ahora nos corresponde emprender un camino en donde aterricemos la idea de sindemia y descubramos cómo las pandemias se conectan con la desigualdad económica y social con el fin de ser capaces de diseñar soluciones políticas que aborden el problema desde la integralidad que le merece y sin perder de vista la interseccionalidad.

Toca seguir cuestionando el pasado, criticando el presente y construyendo el futuro que dejaremos a nuestras hijas e hijos para que la *La María la Paz* que cantan mientras juegan en el parque no vaya dando pasos para atrás, para un costado y para el otro lado sino solo pasos hacia adelante.

El retroceso y profundización de la violencia es grave y preocupante. Cada derecho vulnerado supone un sufrimiento innecesario y se hace parte de una historia personal y colectiva.





La lucha por la igualdad de derechos y oportunidad de la mujer ha estado en la agenda del debate internacional desde hace muchas décadas. Ese debate tiene distintas profundidades según regiones o países. Pero no cabe duda de que se ha convertido en una lucha fundamental para los equilibrios sociales del mundo. Es muy importante tomar en cuenta la forma como la pandemia acelera esos problemas especialmente en el aumento de la desigualdad, de las mujeres en las sociedades modernas.

Este número de *Pensamiento Iberoamericano* aborda cómo la pandemia está afectando la calidad de vida y el avance social y pone de manifiesto los problemas particulares que afectan a la mujer en un nuevo mundo al que nos dirigimos.

Editada por



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Con la colaboración de



**Cooperación
Española**



CASAMÉRICA



Fundación
Carolina



BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA



Coalición de Acción para el
Empoderamiento Económico
de las Mujeres