



CEPAL



COVID-19
RESPUESTA

10 de febrero de 2021

La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad



A. Políticas para una reactivación económica sostenible y con igualdad de género

- La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) golpeó a América Latina y el Caribe en un contexto de bajo crecimiento económico y aumento de la pobreza y las desigualdades. Se prevé que los efectos económicos y sociales de la pandemia repercutirán de forma significativa en la autonomía de las mujeres (véase el diagrama 1). Es preciso hacer esfuerzos para evitar que las múltiples crisis que se han desencadenado en el plano económico y social profundicen los nudos estructurales de la desigualdad de género en América Latina y el Caribe en el corto, mediano y largo plazo.

Diagrama 1 | La crisis del COVID-19 profundiza los nudos de la desigualdad de género y atenta contra la autonomía de las mujeres



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

Índice

A. Políticas para una reactivación económica sostenible y con igualdad de género	1
B. Efectos de la pandemia en el empleo y los ingresos de las mujeres.....	2
C. La pandemia de COVID-19 acelera el uso de plataformas digitales.....	10
D. Pacto fiscal para la recuperación con igualdad de género.....	12
E. Acciones para la igualdad de género.....	14
Bibliografía	15



- En momentos de contracción económica, las políticas fiscales contracíclicas son claves por su potencial para sostener la demanda, orientar recursos a la inversión y crear empleo a fin de mejorar las oportunidades para las mujeres. Cabe destacar que los Gobiernos de América Latina y el Caribe acordaron implementar políticas contracíclicas sensibles a las desigualdades de género para mitigar los efectos de las crisis en la vida de las mujeres (CEPAL, 2020e).
- En el caso de las políticas de mitigación, se requiere amortiguar y compensar los efectos de la crisis en el empleo, los ingresos y la carga de trabajo de cuidados de las mujeres y en el deterioro de sus niveles de bienestar. Las políticas de reactivación deben reincorporar criterios de género en la selección estratégica de los sectores, los mecanismos y los instrumentos fiscales y la reorientación de los incentivos.
- Es importante tener presentes los efectos distributivos diferenciales de los paquetes de estímulo y otras medidas fiscales en el caso de hombres y mujeres. Además, se requiere avanzar en un pacto fiscal y de género que esté orientado explícitamente a evitar que se profundicen las brechas de género en el acceso al financiamiento y a cautelar los recursos para las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres. Es decir, se trata de avanzar en la implementación de políticas fiscales que contribuyan de forma simultánea y sinérgica a los objetivos de reactivación económica y al cierre de brechas de género.
- Los sistemas integrales de cuidados tienen el potencial de transformarse en un motor para que la recuperación socioeconómica de la región no deje a nadie atrás. Al mismo tiempo, esto representa una oportunidad para dinamizar y fortalecer las políticas de cuidados en la región, desde un enfoque sistémico e integral. Para afrontar con éxito los diversos efectos económicos y sociales causados por la pandemia y lograr reconstruir con mayor igualdad, es necesario incorporar a todas las poblaciones que requieren cuidados y generar sinergias con las políticas económicas, de empleo, salud, educación y protección social, sobre la base de la promoción de la corresponsabilidad social y de género.

Es urgente movilizar recursos públicos suficientes a fin de implementar medidas para hacer frente al COVID-19 desde una perspectiva de género

B. Efectos de la pandemia en el empleo y los ingresos de las mujeres

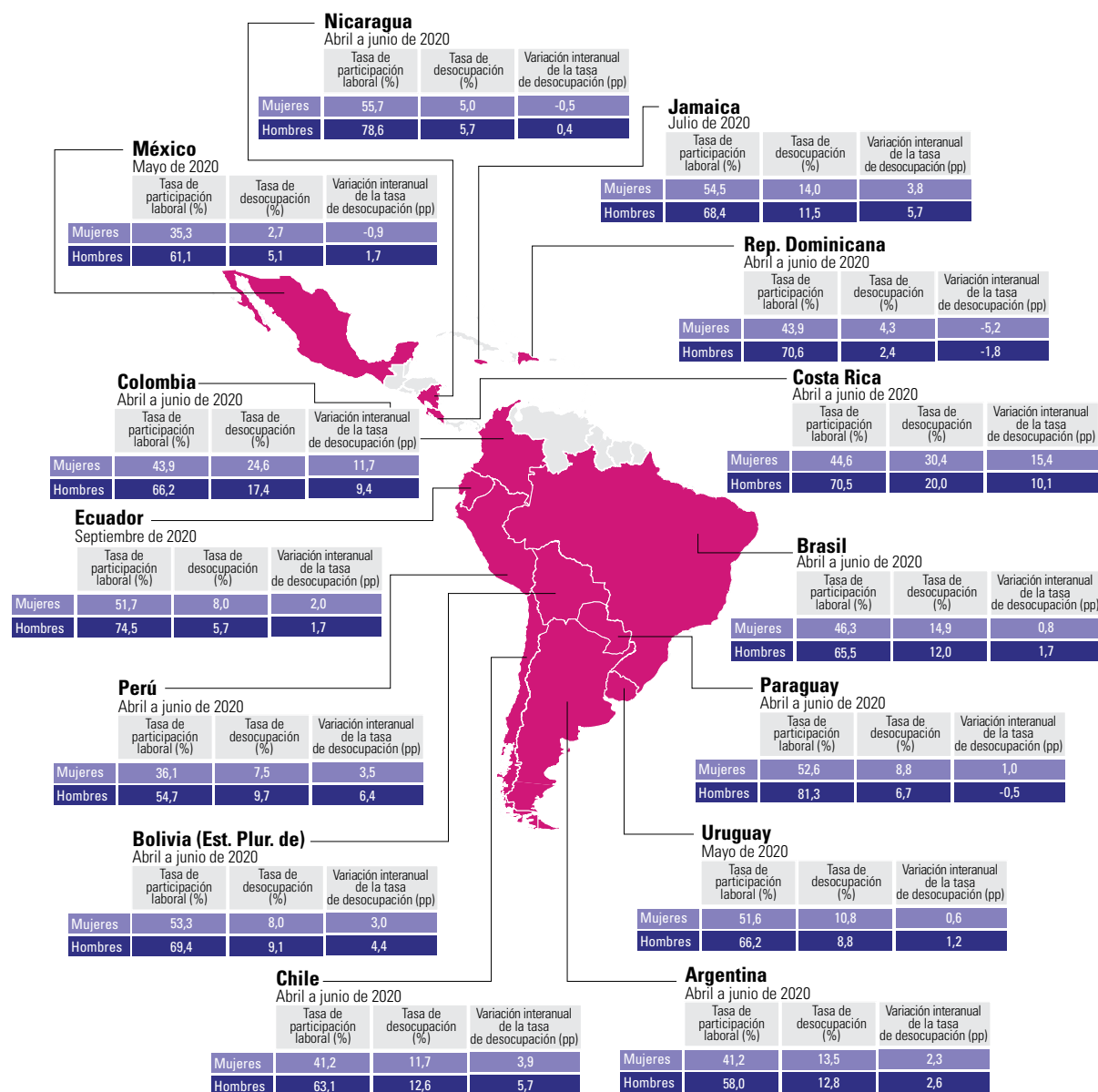
- Según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la fuerte contracción económica está afectando negativamente la ocupación y aumentando la precarización de las condiciones laborales en la región, lo que en el caso de las mujeres representa un retroceso de más de diez años en su participación en el mercado laboral.
- Se estima que la tasa de desocupación de las mujeres alcanzaría un 22,2% en 2020 (si se asume la misma tasa de participación del 2019), lo que implica 12,6 puntos porcentuales de variación interanual¹. La mayor caída de la actividad económica se dio en el segundo trimestre de 2020 (CEPAL, 2020f), con repercusiones en las tasas de desocupación y participación que se evidenciaron en algunos países de la región (véase el mapa 1).
- Una caída del PIB del 7,7% en América Latina y un aumento del desempleo de 10,4 puntos porcentuales (asumiendo las mismas tasas de participación de 2019), tendrían un efecto negativo sobre los ingresos de los hogares (CEPAL, 2020f). Si se considera la sobrerrepresentación de las mujeres en los hogares pobres, alrededor de 118 millones de mujeres latinoamericanas vivirán en situación de pobreza.

La pandemia provocará una reducción de los niveles de ocupación de las mujeres que representa un retroceso de al menos diez años

Un 56,9% de las mujeres en América Latina y un 54,3% en el Caribe se encuentran ocupadas en sectores en los que se prevé un mayor efecto negativo en términos del empleo y los ingresos

¹ La CEPAL estima que la tasa de participación femenina en 2020 será de 46%, una disminución de 6 puntos porcentuales respecto de 2019. Con esta reducción de la participación de las mujeres en el mercado laboral, la tasa de desocupación femenina estimada disminuye al 12,0% en 2020.

Mapa 1 | América Latina y el Caribe (14 países): indicadores generales del mercado laboral, por sexo, segundo trimestre de 2020^a
(En porcentajes y puntos porcentuales (pp))



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de la Argentina, "Mercado de trabajo: tasas e indicadores socioeconómicos (EPH). Segundo trimestre de 2020", *Trabajo e Ingresos*, vol. 4, N° 5, Buenos Aires, 2020; Instituto Nacional de Estadística (INE) del Estado Plurinacional de Bolivia, *Encuesta Continua de Empleo: 2T 2020. Resultados preliminares*, La Paz, 2020; Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), "Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua" [en línea] <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?edicao=19757&t=destaques>; Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Chile, *Boletín Estadístico: Empleo Trimestral*, N° 261, Santiago, julio de 2020; Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia, "Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH): Mercado Laboral" [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo#series-historicas-encuesta-nacional-de-hogares-enh>; Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de Costa Rica, *Encuesta Continua de Empleo al segundo trimestre de 2020: resultados generales*, San José, 2020; Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) del Ecuador, "Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)", septiembre de 2020 [en línea] <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-septiembre-2020/>; Instituto de Estadística de Jamaica, "Main Labour Force Indicators", julio de 2020 [en línea] <https://statinja.gov.jm/LabourForce/NewLFS.aspx>; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México, "Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE) 2020" [en línea] <https://www.inegi.org.mx/investigacion/etoe/>; Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE) de Nicaragua, *Informe de empleo: Encuesta Continua de Hogares. II trimestre 2020*, Managua, septiembre de 2020; Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) del Paraguay, "Encuesta Permanente de Hogares Continua EPHC 2020" [en línea] <https://www.dgeec.gov.py/>; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú, "Comportamiento de los indicadores de mercado laboral a nivel nacional", *Informe Técnico*, N° 3, Lima, agosto de 2020; INEI, "Estadísticas con enfoque de género", *Informe Técnico*, N° 3, Lima, septiembre de 2020; Instituto Nacional de Estadística (INE) del Uruguay, "Actividad, empleo y desempleo: mayo 2020", *Boletín Técnico*, Montevideo, julio de 2020; Banco Central de la República Dominicana, "Mercado de trabajo: Encuesta continua (ENCFT)", 2020 [en línea] <https://bancocentral.gov.do/a/d/2541-encuesta-continua-encft>.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

^a La información corresponde a datos nacionales, excepto en los casos de la Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia, en que corresponde a zonas urbanas.

^b Los datos corresponden al segundo trimestre de 2020, excepto en los casos de México y el Uruguay, en que corresponden a mayo de 2020; Jamaica, en que corresponden a julio de 2020, y el Ecuador, en que corresponden a septiembre de 2020.

- Además de los efectos a nivel agregado, en el corto y largo plazo se esperan efectos diferenciados en los distintos sectores, cuya magnitud dependerá tanto de factores externos como de las características internas de las economías de cada país. En el diagrama 2 se observan las consecuencias de la crisis en los sectores económicos con alta participación femenina y el vínculo con el trabajo de las mujeres.

Diagrama 2 | Efectos del COVID-19 en sectores económicos con alta participación de mujeres

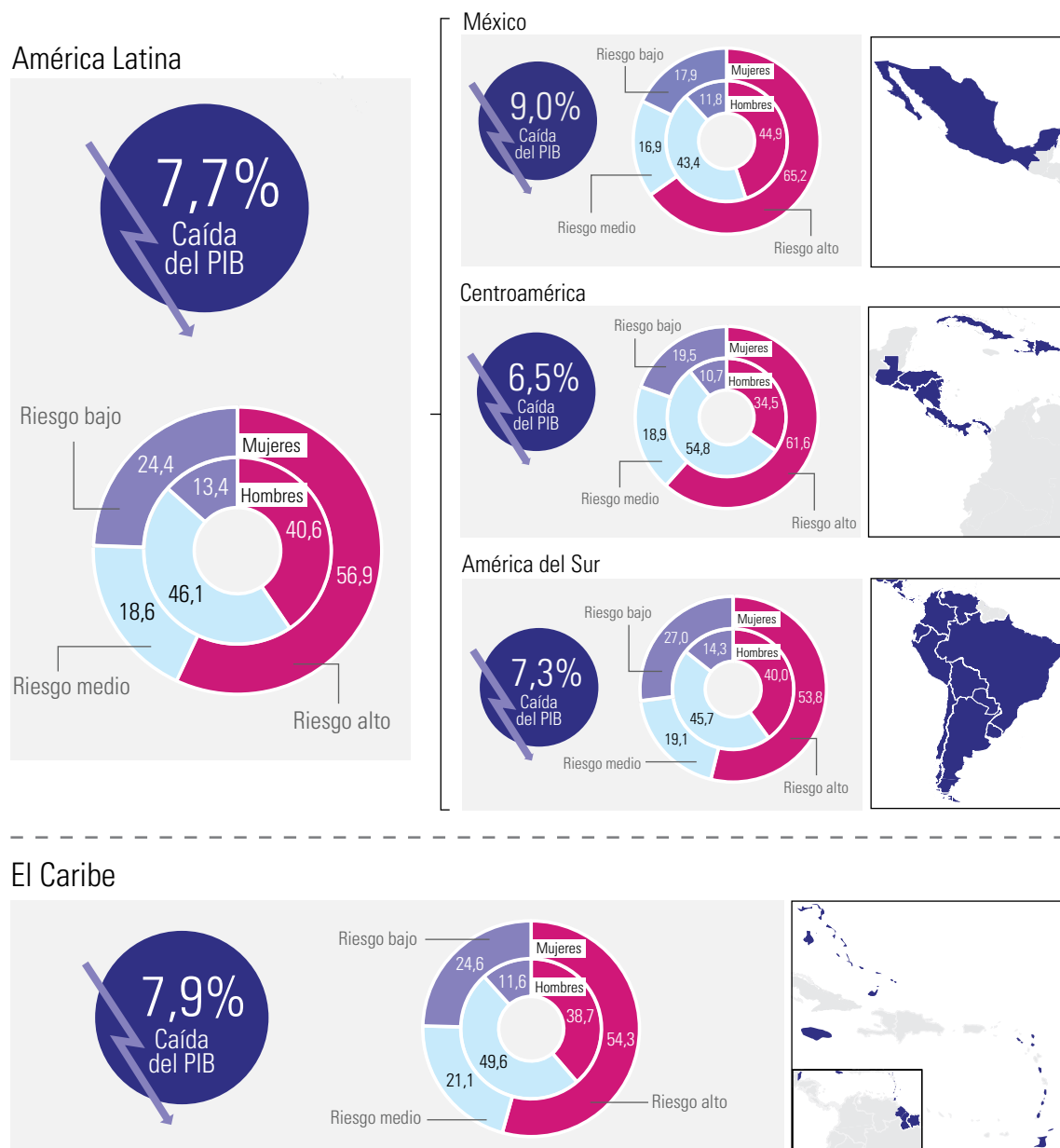


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Según evaluaciones de impacto realizadas por la CEPAL y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), existen algunos sectores económicos que presentan mayor riesgo en términos del volumen de la producción y del empleo como consecuencia de las medidas adoptadas para frenar los contagios. De acuerdo con estas evaluaciones, se prevé un impacto alto en la actividad económica y el empleo en sectores altamente feminizados, como el comercio, las industrias manufactureras, el turismo y el servicio doméstico.
- Los sectores en riesgo alto concentran alrededor de un 56,9% del empleo de las mujeres y un 40,6% del empleo de los hombres en América Latina (véase el gráfico 1). En el Caribe, un 54,3% del empleo femenino y un 38,7% del empleo masculino se concentran en sectores en alto riesgo.
- Algunos de los sectores que se encuentran en mayor riesgo no solo emplean a la mayoría de las mujeres ocupadas en la región, sino que además se caracterizan por altas tasas de informalidad, bajas remuneraciones y bajos niveles de calificación (véase el cuadro 1). En cuanto a acceso a la protección social, un bajo porcentaje de mujeres en estos sectores están afiliadas o cotizan a un sistema de seguridad social: un 35,8% en el sector del comercio, un 45,4% en el sector de las manufacturas, un 25,9% en el sector del turismo y un 24,0% en el sector de los hogares como empleadores. Además, al menos 1 de cada 3 mujeres en estos sectores es una trabajadora por cuenta propia, ocupación asociada generalmente a una menor calidad del empleo. Las mujeres que trabajan por cuenta propia o son propietarias de pequeñas empresas dependen en gran medida del autofinanciamiento, ya que enfrentan mayores barreras para acceder a recursos financieros formales. Esto presenta un desafío para la reapertura y la sobrevivencia de sus empresas. Por esto es preciso que las medidas para contener las pérdidas de empleo e ingresos amplíen su cobertura a quienes trabajan por cuenta propia y a las trabajadoras del servicio doméstico.

Gráfico 1 | América Latina y el Caribe (33 países): caída proyectada del PIB en 2020^a y distribución de la población ocupada según riesgo económico^b y sexo, alrededor de 2019^c

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG); Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT [base de datos en línea] <https://ilostat ilo org/es/> y proyecciones de la CEPAL para 2020.

^a En la estimación de la caída del PIB se consideran los siguientes países: para América del Sur, Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de); para Centroamérica, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, y para el Caribe, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

^b Se clasificaron los sectores económicos en términos del riesgo de reducción de su volumen de producción y de la cantidad y calidad del empleo como consecuencia de las medidas adoptadas para frenar los contagios de COVID-19. En América Latina, sobre la base de una clasificación de los sectores de acuerdo con la cuarta revisión de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU), se consideran en riesgo alto los sectores de comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas; industrias manufactureras; actividades de alojamiento y de servicio de comidas; hogares como empleadores; actividades inmobiliarias y servicios administrativos y de apoyo. En riesgo medio se consideran los sectores de transporte y almacenamiento; información y comunicaciones; artes, entretenimiento y recreación; minería y canteras; actividades financieras y de seguros; otras actividades de servicios; construcción, y agricultura, ganadería, silvicultura y pesca. Entre los sectores en riesgo bajo están las actividades de salud y asistencia social; enseñanza; actividades profesionales, científicas y técnicas; administración pública y defensa, y actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales. En el Caribe, sobre la base de una clasificación de los sectores de acuerdo con la tercera revisión de la CIIU, la actividad de intermediación financiera fue reclasificada como en riesgo medio, por agrupar categorías en diferentes niveles de riesgo.

^c Los datos de distribución de la población ocupada por sexo de América Latina corresponden a 2019 en los casos de la Argentina, el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay; a 2018 en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y México; a 2017 en el caso de Chile y 2014 en el de Guatemala, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de). Los datos para el Caribe corresponden a 2019 en los casos de Jamaica y Santa Lucía, 2018 en el de Guyana, 2016 en el de Barbados y 2015 en el de Suriname.

Cuadro 1 | América Latina (17 países)^a: características laborales de algunos sectores en riesgo alto y bajo^b con alta presencia de mujeres, promedios ponderados, alrededor de 2019

(En porcentajes)

	Sector de actividad económica	Distribución de la población ocupada según sector de actividad económica		Proporción de mujeres en el sector	Proporción de mujeres afiliadas o cotizantes al sistema de seguridad social	Proporción de trabajadoras por cuenta propia	Proporción de mujeres empleadas en empresas de menos de 5 personas
		Mujeres	Hombres				
Alto riesgo	Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores	21,6	17,7	47,4	35,8	41,1	69,0
	Industrias manufactureras	11,0	13,2	38,1	45,4	32,2	49,7
	Actividades de alojamiento y de servicios de comida	9,2	4,2	61,5	25,9	32,4	69,5
	Hogares como empleadores	11,1	0,8	91,5	24,0	Sectores de la economía del cuidado que son estratégicos para una recuperación transformadora	
Bajo riesgo	Enseñanza	9,8	3,0	70,4	83,1		
	Salud	7,0	1,9	73,2	78,9		

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

^a Los países incluidos son: Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay, con datos de 2019; Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y México, con datos de 2018; Chile, con datos de 2017, y Guatemala, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de), con datos de 2014.

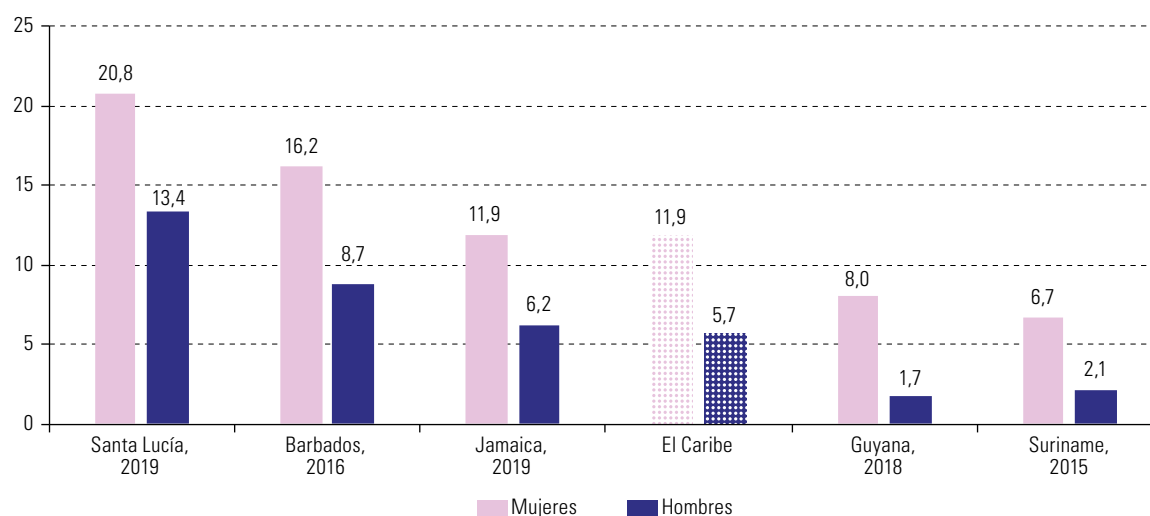
^b Se clasificaron los sectores económicos en términos del riesgo de reducción de su volumen de producción y de la cantidad y calidad del empleo como consecuencia de las medidas adoptadas para frenar los contagios de COVID-19. En América Latina, sobre la base de una clasificación de los sectores de acuerdo con la cuarta revisión de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU), se consideran en riesgo alto los sectores de comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas; industrias manufactureras; actividades de alojamiento y de servicio de comidas; hogares como empleadores; actividades inmobiliarias, y servicios administrativos y de apoyo. En riesgo medio se consideran los sectores de transporte y almacenamiento; información y comunicaciones; artes, entretenimiento y recreación; minería y canteras; actividades financieras y de seguros; otras actividades de servicios; construcción, y agricultura, ganadería, silvicultura y pesca. Entre los sectores en riesgo bajo están las actividades de salud y asistencia social; enseñanza; actividades profesionales, científicas y técnicas; administración pública y defensa, y actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales.

- En el corto plazo, las medidas de confinamiento han obligado a muchos comercios a cerrar sus operaciones o a cambiar hacia modelos digitales. En el mediano plazo, la menor actividad económica repercutirá en los niveles de ventas y el empleo. El sector del comercio se caracteriza por concentrar una proporción importante del empleo femenino (un 21,6% de las ocupadas) y por una elevada proporción de empleo informal. Un 69,0% de estas mujeres se concentran en empresas de menos de 5 personas y un 41,1% son trabajadoras por cuenta propia.
- Se proyecta que cerrarían casi 2,7 millones de microempresas formales en la región (CEPAL, 2020c), por tratarse de un segmento con menores márgenes de ganancia y respaldos de capital. Con estos antecedentes, el escenario para las mujeres comerciantes y productoras es aún más complejo. En primer lugar, porque se concentran en el segmento de empresas más expuestas a la crisis —las empresas pequeñas y medianas—; en segundo lugar, porque están sobrerrepresentadas en los sectores en mayor riesgo —por ejemplo, el turismo y el comercio minorista—, y finalmente porque enfrentan barreras estructurales de acceso al crédito.
- Para que las empresas lideradas por mujeres o aquellas que concentran una proporción elevada de mujeres empleadas sobrevivan a los efectos de la crisis, es importante diseñar políticas de cierre de brechas digitales y medidas para sostener la liquidez y así proteger el empleo.

La contracción del turismo perjudica significativamente a los países del Caribe, lo que afectará a 1 de cada 10 mujeres que se emplean en este sector

- La industria manufacturera es otro sector clave ya que, a pesar de contar con mayores niveles de formalización, es considerado un sector que podría sufrir considerablemente como resultado de las interrupciones en las cadenas globales de suministro y el cierre de fábricas. Esto puede ser particularmente crítico en Centroamérica, donde un 13,2% del empleo femenino se concentra en este sector, con una gran participación en las industrias orientadas a la exportación, como la maquila y el ensamblaje. Los cierres de estas industrias pueden provocar disrupciones en las trayectorias laborales de mujeres que tienen bajos niveles de calificación.
- El sector de las actividades de alojamiento y de servicio de comidas (asociadas al turismo) es altamente feminizado, ya que en la región un 61,5% de los puestos de trabajo eran ocupados por mujeres en 2019. Este sector emplea a más de un 70% de mujeres en Bolivia (Estado Plurinacional de) (78,6%), el Perú (76,4%), Honduras (76,2%), El Salvador (74,8%) y Nicaragua (72,9%). Además, es un sector en que el empleo de las mujeres se concentra en microempresas (un 69,5% de las mujeres en este sector son empleadas en empresas de menos de 5 personas), que a menudo carecen de acceso al crédito, disponen de pocos activos y se prevé que se recuperarán de forma más lenta si no se ofrecen medidas fiscales y paquetes de estímulos específicos para que hagan frente a la crisis actual.
- Los efectos económicos y sociales de la crisis sobre el turismo serán particularmente cruciales en países del Caribe. La contracción de las economías del Caribe tendrá estrecha relación con la reducción de la demanda de servicios turísticos. En la subregión del Caribe, este sector representa un 11,9% del empleo femenino y un 5,7% del empleo masculino (véase el gráfico 2), y en algunos países la cifra supera o iguala esa media en el caso del empleo femenino, como ocurre en Santa Lucía (20,8%), Barbados (16,2%) y Jamaica (11,9%).

Gráfico 2 | El Caribe (5 países): proporción del empleo en el sector del turismo, según sexo, último año disponible
(En porcentajes)



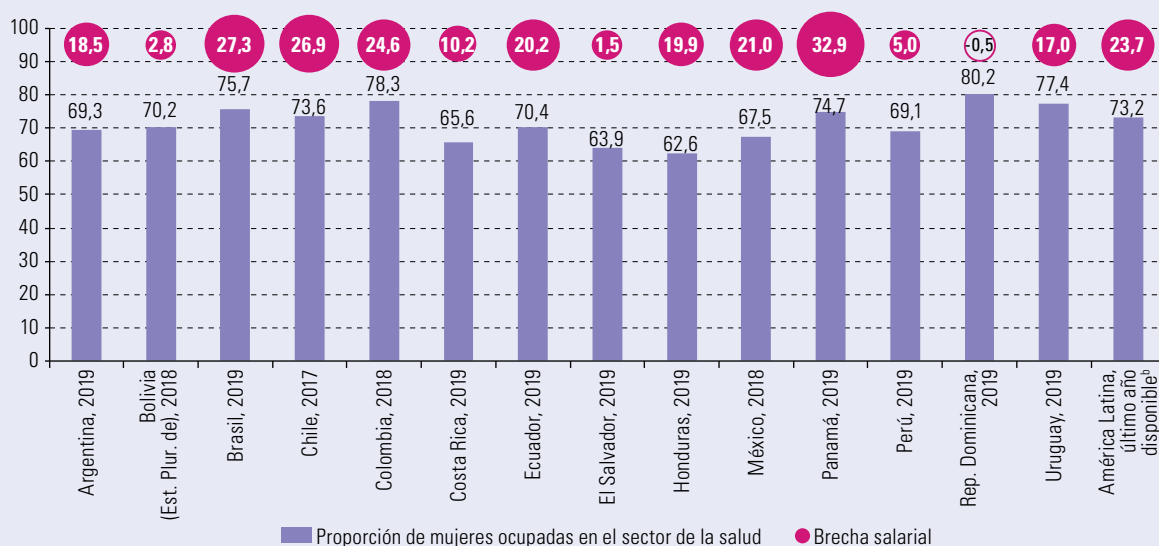
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT [base de datos en línea] <https://ilostat.ilo.org/data/>.

- El trabajo doméstico remunerado es otro de los sectores fuertemente golpeados por la crisis, ya que, además de estar altamente precarizado, es un tipo de trabajo que no puede ser realizado de forma remota. Muchas mujeres empleadas en este sector experimentan incertidumbre acerca de su remuneración, sobre todo en el caso de aquellas que no cuentan con un contrato formal. Quienes han continuado asistiendo a su lugar de trabajo han visto aumentadas sus responsabilidades al tener que atender, por ejemplo, actividades relacionadas con el cierre de escuelas en los hogares donde viven niños y niñas. También han tenido que incrementar los estándares de higiene para prevenir contagios e incluso hacerse cargo de la demanda de cuidados de la salud de los miembros del hogar en que trabajan. Esto último, además de exponerlas al contagio de la enfermedad, les impone la realización de actividades para las cuales no están necesariamente capacitadas (CEPAL, 2020d). En casos extremos, muchas trabajadoras están incluso siendo despedidas.

- Algunos institutos nacionales de estadística de la región ya empiezan a publicar cifras sobre el mercado laboral, que evidencian este aspecto de especial preocupación. En el Brasil, en el trimestre comprendido entre abril y junio de 2020, se produjo una caída del número de personas empleadas en el sector de los servicios domésticos del 24,7% en comparación con el mismo período de 2019. En Chile, el sector de los hogares como empleadores presenta una variación interanual del -46,3% en el empleo femenino, lo que equivale a alrededor de 150.000 mujeres menos en este sector entre los meses de mayo y julio de 2020. En Colombia, en el trimestre comprendido entre mayo y julio el número de ocupadas en la categoría ocupacional de empleo doméstico se redujo en un 44,4% en comparación con el mismo trimestre de 2019. Por su parte, en el caso de Costa Rica, el sector de los hogares como empleadores sufrió una caída interanual del 45,5% en el empleo femenino en el trimestre comprendido entre abril y junio. En México, se informó en julio de 2020 una caída del 33,2% en el empleo femenino en el trabajo doméstico. Por último, en el Paraguay la caída del empleo doméstico fue del 15,5% en el segundo trimestre de 2020.
- Si bien existen sectores de la economía del cuidado, como la salud y la enseñanza, donde no se prevé un alto riesgo de contracción del empleo, las mujeres empleadas en estos sectores forman parte de la primera línea de respuesta al COVID-19. La presión sobre los sistemas de salud y las nuevas dinámicas en los servicios de enseñanza posiblemente tendrán fuertes efectos en las cargas de trabajo y las condiciones laborales de estas mujeres.
- La pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve algunas fallas en los modelos de desarrollo, que no han priorizado las inversiones en el sector de la salud, lo que redundaría en sistemas de salud débiles y fragmentados. En 2018, el gasto público en salud se situaba en América Latina en un 2,2% del PIB y en el Caribe en un 3,3%, ambas cifras muy inferiores al 6,0% que recomienda la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para reducir las inequidades, asegurar la cobertura sanitaria universal y aumentar la protección frente a riesgos financieros (CEPAL, 2019b).
- El sector de la salud, además de ser fundamental para el cuidado de la vida, es un sector altamente feminizado: las mujeres alcanzan el 73,2% del total de las personas empleadas en el sector. La baja inversión en este sector incide fuertemente en las condiciones de trabajo. Si bien algunos países en la región casi alcanzan la recomendación de la OPS, eso no implica mejores condiciones de ingresos para las mujeres empleadas en este sector ni una menor brecha salarial respecto de los hombres. En países como Panamá, el Brasil, Chile y Colombia, las trabajadoras de la salud tienen ingresos al menos un cuarto menores que los de los hombres (véase el gráfico 3).

Gráfico 3 | América Latina (14 países): proporción de mujeres en el sector de la salud y brecha salarial entre hombres y mujeres^a empleados en el sector, alrededor de 2019

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a La brecha salarial se calcula como la diferencia entre las medianas de los ingresos del empleo de hombres y mujeres en relación con la mediana del ingreso de los hombres.

^b Promedio ponderado calculado con el último dato disponible de cada país.

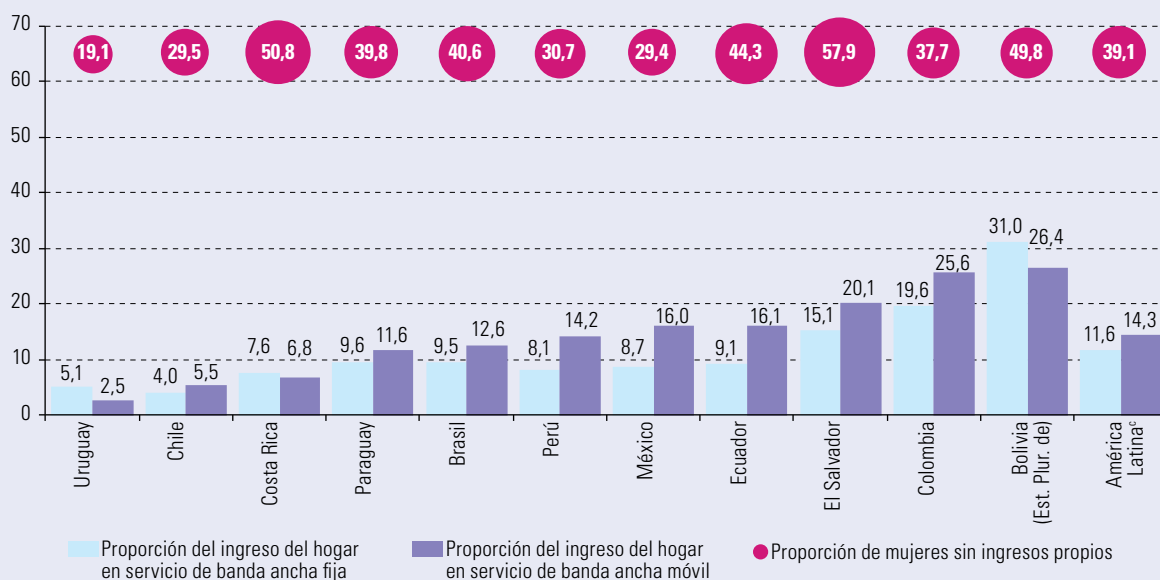
- Ante la actual crisis, las jornadas laborales se intensifican y en algunos casos las personas ocupadas en este sector no cuentan con equipos de protección suficientes, lo que aumenta las posibilidades de contagio y también agudiza el estrés del personal. Es complejo compatibilizar la sobrecarga del trabajo remunerado con las necesidades de cuidados de los familiares en el marco de las actuales restricciones de movilidad y de los requerimientos para evitar la propagación del virus. Todo ello configura un gran desafío para las trabajadoras de este sector, que no siempre tienen los ingresos suficientes para tercerizar las labores de cuidado.
- La emergencia sanitaria ha dado lugar al cierre masivo de las actividades presenciales en instituciones educativas con el fin de evitar la propagación del virus y mitigar su impacto. Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), a mediados de mayo de 2020 más de 160 millones de estudiantes de América Latina y el Caribe de todos los niveles de enseñanza habían dejado de tener clases presenciales. En la mayoría de los países (29 de los 33) se han establecido formas de estudio en diversas modalidades a distancia (CEPAL/UNESCO, 2020).
- En la región el 70,4% de los puestos de trabajo en el sector de la educación son ocupados por mujeres. El cuerpo docente (altamente feminizado) tuvo que responder a las nuevas formas de educación en muchos casos sin la posibilidad de formación o capacitación previa y sin las competencias o los recursos suficientes para poder adaptar su trabajo a las exigencias de la enseñanza a distancia y el uso de plataformas. Además de las tareas tradicionales, el personal educativo ha debido colaborar en actividades dirigidas a asegurar condiciones de seguridad material de las y los estudiantes y sus familias, como la distribución de alimentos, productos sanitarios y materiales escolares, entre otras. Se desconoce por cuánto tiempo más las medidas para frenar los contagios demandarán el cierre de escuelas y centros educativos. Por otra parte, cuando las actividades presenciales sean nuevamente viables, el personal ocupado en este sector asumirá nuevas responsabilidades asociadas al cuidado y la prevención del contagio, la aplicación de protocolos de higiene y distanciamiento físico y la complementariedad con el proceso educativo en las plataformas. En este sentido, es indispensable planificar estrategias de apoyo al sector de la educación, que ha sido clave en la respuesta a la pandemia, que no redunden en la sobrecarga y el empeoramiento de las condiciones laborales de las mujeres que allí ejercen el trabajo remunerado.
- Existe un círculo virtuoso entre la inversión en infraestructura de cuidado y el crecimiento económico. Por un lado, la inversión dinamiza la demanda interna de consumo y, con ella, el nivel de actividad. Por otro, se amplían las posibilidades de crecimiento en el largo plazo y de desarrollo en la medida en que se libera tiempo de las mujeres y se profesionaliza y regula la calidad del cuidado, lo que contribuye a que los países salgan de la trampa de bajo crecimiento (CEPAL, 2019a).
- Al diseñar las políticas para la reactivación económica de la región, es necesario un abordaje renovado en que los cuidados no sean conceptualizados necesariamente como un gasto social, sino que sean considerados desde la perspectiva de la inversión. Se trata de una inversión en términos de capacidades presentes y futuras, así como de generación de empleo de calidad, que constituye también un mecanismo para reactivar las economías. Invertir en la economía del cuidado contribuye a la generación de empleo, en particular para las mujeres; pero además, si los cuidados se articulan con políticas laborales que mejoren la calidad de esos empleos, pueden ayudar a revertir las discriminaciones en el mercado laboral y generar mejores condiciones en este sector, que en la mayoría de los países está precarizado. En el mediano y largo plazo, la inversión en los sectores del cuidado tiene efectos positivos en el nivel de educación de la fuerza de trabajo y, por lo tanto, en su productividad. Además, la provisión de infraestructura pública y social de cuidado tiene también el potencial de reducir las desigualdades educativas que afectan a niñas y niños, especialmente si se regula y controla la calidad de los servicios comunitarios, públicos y privados, que brindan cuidados. Esto es clave para asegurar un desarrollo sostenible con igualdad.

C. La pandemia de COVID-19 acelera el uso de plataformas digitales

- La llegada del COVID-19 y las medidas adoptadas para mitigar su propagación han acelerado la transformación digital de las sociedades de la región y el vínculo con la economía digital. Como resultado de las medidas de confinamiento durante la pandemia y la migración masiva hacia las compras en línea, las empresas de diferentes sectores se vieron obligadas a acelerar el proceso de inmersión en la era digital. Las nuevas exigencias sanitarias alteran los procesos de organización logística y del trabajo remunerado. La administración pública y otras organizaciones se han visto también en la necesidad de adaptar su funcionamiento y las modalidades de prestación de servicios a la nueva realidad que impone la pandemia.
- La aceleración de la digitalización en prácticamente todas las actividades de la vida a partir de la irrupción de la pandemia de COVID-19 trae oportunidades, pero también grandes desafíos para la autonomía económica de las mujeres y para alcanzar la igualdad de género en concordancia con el Objetivo 5 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2019a). Como se afirma en la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, la desigualdad socioeconómica y la pobreza se encuentran entre los nudos estructurales de la desigualdad género en la región. La intersección entre la pobreza, la brecha digital y la desigualdad de género socava las oportunidades que podrían tener las mujeres situadas en los primeros quintiles de ingresos como resultado de la aceleración de la economía digital.
- En la región, el costo del servicio de banda ancha móvil y fija para la población del primer quintil de ingresos llega en promedio al 14% y el 12% de su ingreso, respectivamente (CEPAL, 2020a) (véase el gráfico 4). Por otra parte, un 39,1% de las mujeres en los hogares del primer quintil de ingresos, en promedio, no poseen ingresos propios. Esto constituye sin duda una barrera para que muchas mujeres de la región puedan participar en la economía digital. Si estos guarismos se analizan a la luz de las posibilidades de ejercer el trabajo remunerado de forma remota, se concluye que **las mujeres de menores ingresos enfrentan un doble obstáculo: la falta de autonomía económica y la brecha de acceso a Internet para el teletrabajo.**

Gráfico 4 | América Latina (11 países): proporción de mujeres sin ingresos propios y asequibilidad de Internet fija y móvil^a en el quintil de ingresos más bajos, alrededor de 2019^b

(En porcentajes y porcentajes del ingreso del hogar)



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

^a La asequibilidad de la banda ancha de Internet fija y móvil se expresa como el porcentaje que el costo del servicio representa en el ingreso del hogar. Para el cálculo se consideró el costo promedio del acceso al servicio en cada país.

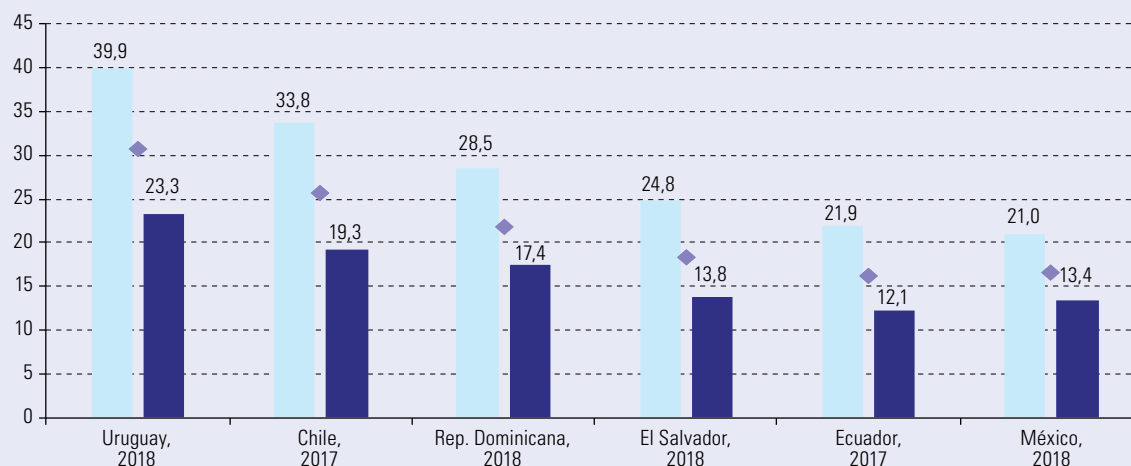
^b Los datos de población femenina sin ingresos propios en el primer quintil de ingresos corresponden a 2019 en los casos del Brasil, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, el Paraguay, el Perú y el Uruguay; a 2018 en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y México, y a 2017 en el de Chile.

^c Promedio simple de 11 países.

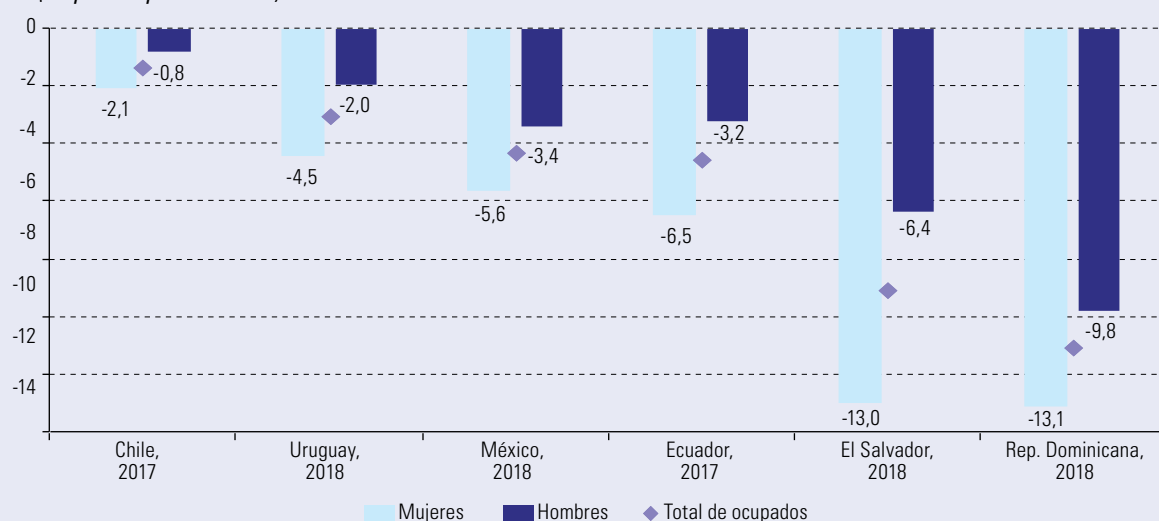
- En particular, la rápida expansión de la economía digital está teniendo un efecto masivo en el mercado laboral y en el tipo de habilidades necesarias para participar en las actividades económicas y sociales. Además de profesionales de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), se requieren nuevas habilidades en todas las áreas que están siendo digitalizadas. De forma apremiante, profesiones y oficios exigen niveles crecientes de habilidades digitales. En todos los sectores se requieren en mayor medida habilidades vinculadas al mundo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, fuertemente asociadas a las ocupaciones del futuro. Estas exigirán capacidades para el desarrollo, la implementación y el uso intensivo de las tecnologías. Ello abre para las mujeres, en principio, nuevas posibilidades de empleos que requieren mayores calificaciones e implican tareas menos rutinarias, que ofrecen cierta flexibilidad, como el trabajo a distancia, y que deberían estar asociados a mejores remuneraciones. **Desde el punto de vista de la igualdad de género es imprescindible superar la segmentación en el mundo laboral y lograr que las nuevas posibilidades de la economía digital vayan acompañadas de la transformación de los roles de género para la efectiva autonomía económica de las mujeres.**
- Para mantener el funcionamiento de algunas empresas y negocios, el teletrabajo se ha convertido en una alternativa de empleo. Sin embargo, por las características estructurales de los mercados laborales y las estructuras productivas de los países de la región, se estima que únicamente el 21,3% de las personas ocupadas podrían teletrabajar (CEPAL, 2020a). En teoría, por el tipo de ocupaciones en que se desempeñan las mujeres, la proporción de las que podrían continuar trabajando en modalidad remota sería mayor que la de los hombres (véase el gráfico 5A). Sin embargo, debido al nivel de conectividad de los países y a las persistentes brechas de género en el acceso y uso de las tecnologías digitales, el porcentaje de mujeres ocupadas que podrían teletrabajar se reduce de forma significativa (véase el gráfico 5B). Esto, sumado al hecho de que a las mujeres se les asigna en mayor medida el trabajo no remunerado, limita sus posibilidades reales de participar plenamente en el mercado laboral.
- La revolución digital está generando distintas disrupciones en el mundo laboral que, en algunos casos, pueden redundar en condiciones laborales más precarias y que podrían afectar en mayor medida a las mujeres. Los nuevos empleos digitales podrían también acentuar las desigualdades, en particular las de género, ya que las mujeres tienden a estar sobrerrepresentadas en el empleo informal, que presenta características de desprotección semejantes a las que hoy tiene el empleo en plataformas digitales. Por ejemplo, la mayoría de los trabajos en plataformas digitales no están protegidos por el derecho a la organización sindical, el derecho a huelga o el derecho a la negociación colectiva, ni garantizan el derecho a vacaciones, licencias por enfermedad, seguros de salud, protección a la maternidad o seguro de desempleo. Además, por su naturaleza, este tipo de empleos tampoco aseguran un ingreso fijo periódico, ni las posibilidades de capacitación o promociones en el marco de una carrera (Vaca Trigo, 2019).
- **Los sesgos de género tanto en el diseño como en el uso de las tecnologías establecen límites a la innovación, reduciendo los efectos positivos de las mismas.** Esto no solo es importante para la igualdad de género, sino también para la economía digital y el conjunto de la sociedad. Por otro lado, puesto que una de las mayores restricciones al crecimiento de la economía digital es el déficit alarmante de profesionales calificados, la participación relativamente baja de mujeres en carreras y profesiones vinculadas a las TIC constituye un obstáculo mayor para esa dinámica. En suma, puede decirse que el aumento de las brechas digitales de género afecta el desempeño económico en su conjunto.

Gráfico 5 | América Latina (6 países): probabilidad de teletrabajar y disminución de dicha probabilidad debido a que el nivel de conectividad del país no permite trabajar telemáticamente desde el hogar, según sexo, alrededor de 2018

**A. Probabilidad de teletrabajar
(en porcentajes)**



**B. Disminución de la probabilidad de teletrabajar debido al nivel de conectividad del país
(en puntos porcentuales)**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), y J. Dingel y B. Neiman, *How many jobs can be done at home?*, *NBER Working Paper*, N° 26948, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), 2020.

Nota: La probabilidad de teletrabajar se estima sobre la base de las clasificaciones ocupacionales nacionales a cuatro dígitos.

D. Pacto fiscal para la recuperación con igualdad de género

- Las políticas fiscales deberían contribuir de forma simultánea y sinérgica a los objetivos de la reactivación económica y el cierre de brechas, asentándose en los principios de suficiencia, progresividad e igualdad. Para esto **se requiere un nuevo pacto fiscal, que promueva la igualdad de género como elemento central para una recuperación sostenible**, es decir, un pacto que cumpla con los siguientes requerimientos:

- Que esté basado en el análisis de los efectos diferenciados entre hombres y mujeres de las medidas fiscales impulsadas, para evitar la profundización de los niveles de pobreza de las mujeres, la sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado y la reducción del financiamiento dirigido a las políticas de igualdad. Es necesaria la inclusión de estos criterios en las metodologías de evaluación de impacto de los Ministerios de Hacienda y Economía de la región y en la discusión presupuestaria. Con ese propósito, se requiere fortalecer las

capacidades de los equipos técnicos para diseñar e implementar políticas fiscales desde una perspectiva de género.

- *Que aumente los niveles de recaudación de forma progresiva y movilice recursos públicos adicionales* para hacer frente a las necesidades crecientes de financiamiento. Se requiere mejorar la progresividad de los sistemas tributarios, incrementando la presión a los sectores de mayores ingresos, e incluso a sectores en expansión en el contexto actual. Además, es preciso controlar la evasión y la elusión fiscal y los flujos financieros ilícitos para aumentar los niveles de recaudación de los Estados y movilizar los máximos recursos disponibles. La evasión y la elusión fiscal alcanzan niveles del 6,1% del PIB en América Latina y el Caribe, y representan una pérdida de recursos que podrían ser orientados al financiamiento de las políticas para hacer frente al COVID-19 desde una perspectiva de género.
 - *Que asigne en los presupuestos de gobierno recursos suficientes* dirigidos a las políticas clave para las mujeres en el contexto de la pandemia, como los servicios de atención a situaciones de violencia por razón de género, los servicios de salud sexual y reproductiva, y los servicios de cuidado.
 - *Que promueva paquetes de estímulo fiscal orientados a proteger los ingresos y el empleo de las mujeres* afectadas por la crisis y su participación en la reactivación.
- Para asegurar el acceso de las mujeres a los instrumentos de apoyo y mecanismos de financiamiento, la región deberá:
 - Promover que la banca multilateral y, en particular, los bancos de desarrollo establezcan fondos, líneas de crédito, subsidios, productos y servicios específicos para las mujeres, especialmente para las emprendedoras de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes).
 - Impulsar medidas de suspensión, moratoria y reestructuración de deudas para mujeres afectadas por la crisis, en particular para las mujeres con empleos precarizados, las trabajadoras informales, las trabajadoras domésticas, las mujeres sin ingresos propios, las mujeres que viven en hogares en situación de pobreza y las que tienen personas dependientes a cargo.
 - Explorar opciones para el alivio de la deuda de los países muy endeudados y vulnerables del Caribe y promover soluciones para afrontar el sobreendeudamiento, garantizando los recursos necesarios para implementar políticas de igualdad de género y de respuesta a la pandemia.
 - Es urgente que las medidas para la reactivación incorporen la perspectiva de género y aborden diversas dimensiones de la política fiscal para lograr la igualdad de género. Es posible integrar una mirada de sostenibilidad e igualdad en el gasto, la inversión y los ingresos (véase el cuadro 2).

Cuadro 2 | Dimensiones de la política fiscal para la igualdad de género: medidas para la reactivación

Ingresos	Gastos	Inversión
<p>Movilizar recursos públicos adicionales y aumentar la progresividad de los sistemas tributarios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar la recaudación de forma progresiva • Combatir la evasión y la elusión fiscal • Flexibilizar los mecanismos y condiciones de acceso a fuentes de financiamiento (costo y condicionalidades del financiamiento) • Disminuir la carga de impuestos indirectos sobre las personas para no perjudicar desproporcionadamente a las mujeres con ingresos bajos y las que pertenecen a hogares pobres, que tienen menor capacidad contributiva 	<p>Ampliar el espacio fiscal a fin de asignar recursos suficientes para hacer frente a la pandemia de COVID-19 desde una perspectiva de género</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforzar el financiamiento de políticas clave para las mujeres en el contexto de la pandemia: servicios de atención a mujeres en situación de violencia de género y servicios de salud sexual y reproductiva • Expandir la cobertura de los instrumentos de protección social para abordar la situación de las mujeres en su diversidad • Asegurar que las reasignaciones o recortes presupuestarios dirigidos a enfrentar los efectos de la pandemia se adecuen a los principios de derechos humanos y de no discriminación 	<p>Promover paquetes de estímulo fiscal orientados a proteger los ingresos y el empleo de las mujeres afectadas por la crisis y su participación en la reactivación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Invertir en la economía del cuidado como dinamizador de las economías • Incorporar a los sectores con alta participación de mujeres en el proceso de reactivación (manufactura, turismo, servicios) • Apoyar a las mujeres de las micro, pequeñas y medianas empresas • Promover acciones afirmativas para la participación de mujeres en los sectores de la frontera tecnológica

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

E. Acciones para la igualdad de género en la recuperación

- Ampliar el espacio fiscal y aumentar la progresividad de los sistemas tributarios para cautelar los recursos orientados a las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres.
- Reactivar sectores gravemente afectados como el comercio, el turismo y los servicios, que además de redinamizar las economías tienen un potente efecto en la recuperación del empleo de las mujeres.
- Promover medidas dirigidas a que el crecimiento de los sectores tecnológicos vaya acompañado por el aumento de la participación de las mujeres, prestando especial atención a la eliminación de las barreras de ingreso en estos sectores.
- Contemplar estrategias de reconversión laboral para las mujeres, principalmente con miras a puestos de trabajo de la economía digital y ocupaciones que respondan a las demandas de la nueva realidad.
- Prevenir la precarización de las formas de empleo atípicas y emergentes, y garantizar los derechos de las mujeres al trabajo y en el trabajo, particularmente en el empleo digital y de plataformas.
- Expandir la cobertura de la protección social para abordar la situación de las mujeres en su diversidad, evitando que el acceso a prestaciones y transferencias esté sujeto a condicionalidades.
- Reconocer los nuevos requerimientos para la plena participación en la educación y las demandas de infraestructura digital para el apoyo en las tareas educativas de niños, niñas y adolescentes.
- Promover procesos de transformación digital incluyentes, que incorporen el acceso a tecnologías digitales (canasta básica digital), que potencien las habilidades para utilizar dichas tecnologías y que reviertan las barreras socioeconómicas, mejorando las oportunidades económicas de las mujeres.
- Garantizar el acceso de las mujeres, no solo en su condición individual sino también como empresarias, a servicios y productos financieros sin que se reproduzcan sesgos de género en lo referente a evaluación de riesgo, historial crediticio, avales y garantías y tasas de interés.
- Invertir en la economía del cuidado y visibilizar sus efectos multiplicadores en términos de participación laboral de las mujeres, bienestar de la población, redistribución de ingresos y del tiempo, crecimiento de las economías y aumento de los niveles de recaudación tributaria.
- Diseñar sistemas integrales de cuidado que articulen políticas relacionadas con la distribución del tiempo, recursos, prestaciones y servicios, fomentando el principio de corresponsabilidad entre hombres y mujeres, así como entre el Estado, el mercado y las familias, y que se vinculen con las políticas de salud y educación sin recargar el trabajo no remunerado de las mujeres.
- Garantizar la satisfacción de las necesidades y los derechos de las personas que demandan cuidados a lo largo del ciclo de vida, así como los derechos de las personas que proveen dichos cuidados, ya sea de forma no remunerada o remunerada, a través de la formalización, profesionalización y certificación de capacidades.

Bibliografía

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), “Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19”, *Informe Especial COVID-19*, N° 7, Santiago, agosto.

__(2020b), “Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones”, *Informe Especial COVID-19*, N° 5, Santiago, julio.

__(2020c), “Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación”, *Informe Especial COVID-19*, N° 4, Santiago, julio.

__(2020d), “La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe”, *Informes COVID-19*, Santiago, abril.

__(2020e), “Compromiso de Santiago”, Santiago, enero [en línea] https://conferenciamujer.cepal.org/14/sites/crm14/files/20-00089_crm.14_compromiso_de_santiago.pdf.

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

__(2019a), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago, diciembre.

__(2019b), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.

CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), “La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19”, *Informe COVID-19 CEPAL-UNESCO*, Santiago, agosto.

Vaca Trigo, I. (2019), “Oportunidades y desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro escenario del trabajo”, *serie Asuntos de Género*, N° 154 (LC/TS.2019/3), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Este *Informe Especial* es el noveno de una serie que elabora la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la evolución y los efectos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe. Sus análisis económicos y sociales se actualizarán a medida que surja información relevante. La Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, dirigió la elaboración de este Informe, con el apoyo técnico de la Oficina del Secretario Ejecutivo Adjunto, Mario Cimoli, y de la División de Asuntos de Género de la CEPAL.

Copyright © Naciones Unidas, 2021



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org

