

Compromiso de Santiago

Un instrumento regional para dar respuesta a la crisis del COVID-19 con igualdad de género



Febrero de 2021

En el contexto actual de múltiples crisis a causa de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), el **Compromiso de Santiago**¹, adoptado por los Estados miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe en 2020², cobra especial relevancia como herramienta regional para abordar las causas estructurales de la desigualdad de género e impulsar políticas de respuesta a la pandemia a corto, mediano y largo plazo. En el Compromiso de Santiago los Gobiernos de la región acordaron implementar **políticas contracíclicas** sensibles a las desigualdades de género para mitigar los efectos de las crisis y recesiones económicas en la **vida de las mujeres** (párr. 24), y reafirmaron la necesidad de acelerar el paso en la implementación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing³ y de la Agenda Regional de Género⁴, adoptando nuevos compromisos en temas innovadores y de avanzada.

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Compromiso de Santiago", Santiago, enero de 2020 [en línea] https://conferenciamujer.cepal.org/14/sites/crm14/files/20-00089_crm.14_compromiso_de_santiago.pdf.

² Véase [en línea] <https://conferenciamujer.cepal.org/14/es>.

³ Véase [en línea] https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf?la=es&vs=755.

⁴ Véase [en línea] <https://biblioguias.cepal.org/AgendaRegionalGenero>.

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible



Plataforma de Acción de Beijing

A. Criterios de políticas para enfrentar la crisis del COVID-19

En este contexto de múltiples crisis y creciente incertidumbre, es preciso hacer todo lo necesario para evitar que la crisis actual agrave los nudos estructurales de la desigualdad de género en América Latina y el Caribe. Tanto el Compromiso de Santiago como la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030⁵ contienen lineamientos de política para asegurar una respuesta integral:

Derechos humanos de las mujeres:

garantizar todos los derechos de las mujeres y su carácter indivisible.

Interseccionalidad:

reconocer la diversidad de las mujeres y abordar las múltiples discriminaciones que enfrentan.

Enfoque multiescalar:

adoptar una mirada multiescalar y una respuesta efectiva en los territorios.

Acción a corto, mediano y largo plazo:

atender las necesidades urgentes y transformar las condiciones estructurales de la desigualdad con una visión de futuro.

"Reconocer que las mujeres, las adolescentes y las niñas en toda su diversidad y a lo largo de la vida suelen ser objeto de formas múltiples e interrelacionadas de discriminación y marginación, por lo que es necesario respetar y valorar la diversidad de situaciones y condiciones en que se encuentran y reconocer que enfrentan barreras que obstaculizan su empoderamiento y el ejercicio de sus derechos y que es preciso adoptar estrategias interseccionales que respondan a sus necesidades específicas, prestando particular atención a la feminización de la pobreza en la región" (Compromiso de Santiago, párr. 4)

B. Iniciativas de los Gobiernos frente al COVID-19 en cuatro áreas clave

Desde el inicio de la crisis, los Gobiernos de la región impulsaron iniciativas para abordar las dimensiones de género de la pandemia de COVID-19 en consonancia con el Compromiso de Santiago, tal y como se refleja en el área de género de la sección "Medidas y acciones a nivel nacional" del Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe⁶. Estas medidas y acciones están relacionadas con al menos **cuatro áreas clave para la autonomía de las mujeres y la igualdad de género: la violencia de género contra las mujeres, la economía del cuidado, la protección social y la generación de empleo e ingresos.**



1. Violencia de género contra las mujeres

Los Gobiernos de la región han impulsado nuevos protocolos, planes de contingencia y medidas para garantizar a las mujeres su derecho a una vida libre de violencia en el contexto de emergencia y el confinamiento para contener la propagación del COVID-19.

⁵ CEPAL, *Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible* (LC/CRM.13/5), Santiago.

⁶ Véase el área de género de la sección "Medidas y acciones a nivel nacional" del Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>. La información proviene de fuentes oficiales de Gobierno, en particular se trata de información provista por los ministerios y los mecanismos para el adelanto de las mujeres de América Latina y el Caribe e información de otras entidades públicas disponible en los sitios oficiales de los Gobiernos. El Observatorio es una herramienta que se actualiza de forma periódica, y los Gobiernos pueden informar sobre medidas adicionales que no estén reflejadas en el Observatorio para visibilizarlas.

"Impulsar la adopción e implementación de leyes, políticas, planes de acción integrales y multisectoriales, [...] para prevenir, atender, sancionar y erradicar las diferentes formas de violencia y discriminación por razón de género contra las mujeres, las adolescentes y las niñas, incluidas aquellas con discapacidad [...], en sus diferentes tipos y manifestaciones [...] así como las formas de violencia facilitadas por las tecnologías" (Compromiso de Santiago, párr. 6)

a) Fortalecimiento de los servicios y ampliación de los canales de atención a mujeres en situación de violencia

Desde el inicio de la pandemia, varios países de América Latina y el Caribe han implementado **protocolos y planes de contingencia para atender a mujeres en situación de violencia**⁷. El Paraguay ha impulsado el Protocolo de Prevención y Atención a Mujeres Víctimas/Sobrevivientes de Violencia del Ministerio de la Mujer ante la Situación de Emergencia Coronavirus (COVID-19), y Chile ha puesto en marcha el Plan de Contingencia por Coronavirus con acciones para asegurar la continuidad de la atención, protección y reparación a mujeres víctimas y posibles víctimas de violencia. En el Ecuador, a través del Protocolo Interinstitucional de Comunicación y Atención de Casos de Violencia de Género e Intrafamiliar durante la Emergencia Sanitaria por Coronavirus (COVID-19), se articula la actuación de seis entidades del Poder Ejecutivo y de entidades de la función judicial para brindar respuesta durante la emergencia y se determina qué procedimiento seguir en cuanto a los diversos servicios brindados por las instituciones públicas.

En países como la Argentina, México, el Perú y la República Dominicana, los **servicios** de atención por violencia de género han sido declarados **esenciales** de forma que sigan funcionando durante el período de emergencia. En otros países se han implementado una serie de medidas para reforzar o asegurar la continuidad de los servicios de orientación y atención a mujeres en situación de violencia⁸. En la Argentina y Colombia se dispusieron alojamientos adicionales para las personas en situación de violencia por motivos de género que debían dejar sus hogares en el contexto del confinamiento. Jamaica abrió los primeros albergues nacionales para mujeres víctimas de violencia y sus hijos e hijas. Algunos países han establecido protocolos y capacitaciones para la actuación del personal policial ante hechos de violencia ocurridos en el contexto de la emergencia sanitaria por COVID-19⁹.

Asimismo, se han ampliado los canales de comunicación, atención y denuncia a través de correo electrónico, chat, aplicaciones de mensajería instantánea y aplicaciones móviles¹⁰. Cabe destacar que algunos países como la Argentina, Chile, Colombia y la República Dominicana han creado nuevos canales de comunicación, a través de farmacias, supermercados o estaciones de servicio, en los que las mujeres que se encuentren en una situación de riesgo o de violencia pueden contactar con los servicios de atención y de denuncia. En el Paraguay y el Perú se difunden anuncios con mensajes de prevención en los supermercados y farmacias, y en Chile y el Brasil se presentan piezas gráficas en edificios y condominios con el objetivo de sensibilizar a las comunidades en la prevención de la violencia contra las mujeres.

⁷ Entre los países que han implementado protocolos y planes de contingencia para atender a mujeres en situación de violencia se encuentran la Argentina, el Brasil, Chile, el Ecuador y el Paraguay.

⁸ Véanse las medidas de Antigua y Barbuda, la Argentina, Barbados, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, Saint Kitts y Nevis, Suriname y la República Dominicana en el área de género de la sección "Medidas y acciones a nivel nacional" del Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>.

⁹ En la Argentina, el Ministerio Público Fiscal de la Nación, el Ministerio Público de la Defensa, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad y el Ministerio de Seguridad han elaborado un protocolo de intervención que establece pautas para la actuación del personal policial ante casos de violencia, y que contempla la intervención policial desde una perspectiva de género. En Honduras se han realizado capacitaciones dirigidas a representantes de la policía nacional, enfocadas en temáticas sobre derechos humanos y orientadas a brindar atención a las mujeres víctimas de violencia doméstica e intrafamiliar.

¹⁰ Véanse las medidas impulsadas por Antigua y Barbuda, la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, Guatemala, Guyana, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, el Perú y Suriname (Ibidem).

La mayoría de los países de la región han **reforzado la difusión de las líneas telefónicas de prevención y orientación** a las mujeres en situación de violencia a través de las redes sociales, la radio, la televisión y otros medios de información pública¹¹. Además, **se han lanzado campañas** en las redes sociales y los medios de comunicación para la prevención de la violencia contra las mujeres por razones de género y la promoción de una convivencia libre de violencia en las familias en tiempos de confinamiento. En países como Antigua y Barbuda, Belice, Dominica, Guyana y Panamá se han impulsado campañas de información sobre los servicios disponibles y orientaciones para hacer frente a situaciones de violencia contra las mujeres¹².

En el Uruguay se difundieron mensajes sobre la violencia basada en género y generaciones en la plataforma educativa del Plan Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (Plan CEIBAL), a la que tienen acceso docentes y estudiantes de primaria y secundaria, y se puso a disposición una guía de procedimientos ante situaciones de violencia detectadas en la emergencia sanitaria, con enlaces a los servicios de violencia y la línea telefónica de atención. En Chile, el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, en alianza con el sector privado, divulgó información en las empresas sobre los tipos de violencia y las señales de alerta para detectarla, en particular en el contexto de teletrabajo durante la cuarentena. En Panamá se han establecido alianzas con compañías telefónicas para dar a conocer la línea de orientación del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) mediante mensajería a teléfonos móviles. En El Salvador se formularon recomendaciones para la difusión de mensajes libres de estereotipos y de discriminación hacia las mujeres en los medios de comunicación, y en Suriname se han transmitido mensajes por televisión para sensibilizar sobre la prevención de la violencia doméstica y contra las mujeres en el contexto de pandemia.

"Promover la eliminación de obstáculos legales e institucionales para el acceso efectivo de las mujeres a la justicia pronta y expedita, y para poner fin a la impunidad, y garantizar la reparación y los servicios esenciales en casos de violencia y especialmente en casos de violencia sexual" (Compromiso de Santiago, párr. 8)

b) Acceso a la justicia: extensión de medidas cautelares, permisos de movilidad y uso de medios tecnológicos

En países como la Argentina, Chile y el Uruguay, los mecanismos para el adelanto de las mujeres han solicitado al Poder Judicial la extensión de las medidas cautelares y de protección a las mujeres en situación de violencia cuyo plazo concluya dentro del período de emergencia por COVID-19. Así, en el Uruguay el Poder Judicial ha exhortado a jueces y juezas a cumplir con especial diligencia el control de las medidas de protección. En la Argentina se ha previsto la prórroga automática por 60 días de las medidas de protección judiciales para víctimas de violencia, y la mayoría de las provincias se han adherido a la solicitud mientras dure la situación de aislamiento físico, preventivo y obligatorio, garantizando así la protección de los derechos de las mujeres.

En el Brasil, Guatemala y el Perú el Poder Judicial también ha extendido las medidas de protección. Cabe destacar que en el Perú se ha otorgado la **posibilidad de que dichas medidas se dicten por medios tecnológicos**. En el Ecuador, Guatemala y Honduras se estableció la continuidad de atención en los tribunales especializados o competentes en materia de violencia. En particular, los diferentes órganos jurisdiccionales de Guatemala han celebrado audiencias de manera virtual para evitar la exposición al virus. Sin embargo, la brecha digital de género podría limitar el acceso de las mujeres a audiencias por medios tecnológicos. En Colombia se dictaron medidas para garantizar la prestación ininterrumpida de servicios de las comisarías de familia, en el contexto del estado de emergencia económica, social y ecológica. En

¹¹ Entre los países que han difundido sus líneas telefónicas de atención y orientación sobre violencia se incluyen Anguila, Antigua y Barbuda, la Argentina, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, Puerto Rico, la República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Trinidad y Tabago, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) (Ibidem).

¹² Diferentes países han implementado campañas de información para la prevención de la violencia por razón de género en el contexto de la pandemia; en el área de género de la sección "Medidas y acciones a nivel nacional" del Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe se registran medidas en los siguientes países: Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

México se mantienen operativos algunos centros de justicia para las mujeres durante la emergencia sanitaria. En Nicaragua se asegura la continuidad del trabajo de las comisarías de la mujer y el Ministerio Público para atender e investigar los casos de violencia contra las mujeres en el contexto de la crisis sanitaria. En El Salvador, la Corte Suprema de Justicia habilitó una línea telefónica gratuita especializada en violencia de género y violencia hacia niñas, niños, adolescentes y personas mayores con una conexión que permite que el teleoperador contacte directamente con la sede judicial pertinente en función de la ubicación y el tipo de requerimiento, lo cual facilita el acceso a la justicia. En Colombia, la Fiscalía General de la Nación puso en marcha un protocolo interno para fiscales con el propósito de garantizar la rapidez y efectividad de las indagaciones. Este protocolo incluye la recepción de denuncias mediante la línea telefónica 122, la aplicación "ADenunciar" o por correo electrónico¹³.

En la Argentina¹⁴ y Costa Rica¹⁵ se ha establecido una excepción a la restricción de circulación para aquellas personas que salgan de su domicilio con el fin de presentar denuncias por hechos de violencia o para solicitar asistencia o protección debido a situaciones de violencia.



2. Economía del cuidado

Los Gobiernos de la región están implementando algunas medidas para la provisión de cuidados, principalmente a niños y niñas, personas mayores y personas con discapacidad. También se han impulsado acciones para atender las necesidades de las personas que cuidan, sea de forma remunerada —como las trabajadoras domésticas— o de forma no remunerada. Se lanzaron campañas de sensibilización sobre la mayor carga de trabajo no remunerado que enfrentan las mujeres en el contexto de confinamiento y sobre la importancia de fomentar la corresponsabilidad del cuidado en los hogares.

"Diseñar sistemas integrales de cuidado desde una perspectiva de género, interseccionalidad e interculturalidad y de derechos humanos que promuevan la corresponsabilidad entre mujeres y hombres, Estado, mercado, familias y comunidad, e incluyan políticas articuladas sobre el tiempo, los recursos, las prestaciones y los servicios públicos universales y de calidad, para satisfacer las distintas necesidades de cuidado de la población, como parte de los sistemas de protección social" (Compromiso de Santiago, párr. 26)

a) Servicios de cuidado

En Costa Rica los servicios de cuidado infantil continúan abiertos en el contexto de emergencia. En México se estableció que podrían continuar en funcionamiento las guarderías y estancias infantiles y los asilos y estancias para personas mayores, consideradas actividades esenciales durante la emergencia sanitaria. En la Argentina se han asignado recursos adicionales para las residencias y los programas destinados a personas con discapacidad, y en Cuba se garantiza el cuidado de los hijos e hijas del personal de la salud que estén cursando la educación primaria. En México se promueven redes de apoyo para el seguimiento del bienestar emocional y la salud de las mujeres mayores en el contexto de la Jornada Nacional de Sana Distancia, y en Buenos Aires se ha impulsado un programa en el que personas voluntarias dan apoyo a personas mayores durante el aislamiento preventivo y obligatorio a través de asistencia telefónica, compras en farmacias y comercios de proximidad, pago de servicios, paseo de mascotas y orientación para el uso de aplicaciones digitales.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Mediante la Resolución 15/2020 APN-MMGYD del 4 de abril de 2020 se establece, de acuerdo al artículo 6, inciso 6, del Decreto 297/2020, que serán consideradas supuestos de fuerza mayor todas aquellas situaciones por las cuales las mujeres o personas LGTTBI solas o junto a sus hijos e hijas salgan de sus domicilios a los fines de realizar las pertinentes denuncias penales respecto de hechos de violencia o se dirijan a requerir auxilio, asistencia o protección en razón de la situación de violencia que se encuentren transitando (art. 1).

¹⁵ Mediante el Decreto Ejecutivo núm. 42293-S del 11 de abril de 2020 se exceptúan de la aplicación de las multas correspondientes al numeral 365 de la Ley General de Salud aquellas personas que, en virtud de un estado de necesidad, como, por ejemplo, violencia doméstica, deban abandonar su sitio de aislamiento, y cualquier otra que deba ser valorada por la autoridad competente (art. 10).

b) Permisos de desplazamiento

En la Argentina, Colombia, El Salvador y el Perú se han concedido excepciones a la restricción de circulación a aquellas personas que realizan actividades de cuidado y asistencia a personas en situación de dependencia tales como niños, niñas y adolescentes, personas mayores o personas con discapacidad.

c) Licencias para personas que cuidan

En algunos países se han establecido medidas especiales para las personas responsables del cuidado de niños y niñas. En Cuba se establece una garantía salarial para las personas ocupadas en el mercado laboral y a cargo del cuidado de niños o niñas cuyas clases (en círculos infantiles y educación primaria y especial) se hayan suspendido. En la Argentina, mientras dure la suspensión de clases en las escuelas, se considerará justificada la inasistencia al lugar de trabajo de padres, madres o personas a cargo de niños, niñas o adolescentes. En el Estado Plurinacional de Bolivia se estableció de manera excepcional, por parte del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, la regulación de licencias especiales con goce de haberes a padres, madres o tutores de niños y niñas de hasta 5 años. Al inicio de la pandemia, en Trinidad y Tabago se incentivó a explorar medidas alternativas a la presencialidad, como el teletrabajo, los horarios flexibles y otros arreglos de cuidados, y se recomendó autorizar la permanencia en el hogar de madres y padres ocupados sin acceso a apoyo para el cuidado de sus hijos durante el cierre de las escuelas (provisiones de la *Pandemic Leave*, licencia creada especialmente para la pandemia)¹⁶.

"Promover medidas, políticas y programas para la plena participación de los niños, los jóvenes y los hombres como aliados estratégicos en el logro de la igualdad de género [...], e impulsar políticas para la distribución equitativa de las responsabilidades del trabajo doméstico y de cuidados entre hombres y mujeres" (Compromiso de Santiago, párr. 27)

d) Campañas sobre corresponsabilidad de los cuidados

En la Argentina, Chile, el Ecuador, El Salvador, México, el Perú y la República Dominicana se difunden mensajes a través de las redes sociales acerca de la sobrecarga de trabajo no remunerado y de cuidados que enfrentan principalmente las mujeres y sobre la necesidad de promover una mayor participación de los hombres en el trabajo doméstico y de cuidados en los hogares en el contexto de la pandemia de COVID-19.

"Adoptar medidas para asegurar la promoción y la protección efectiva de los derechos humanos de todas las trabajadoras domésticas, de conformidad con lo establecido en el Convenio núm. 189 de la Organización Internacional del Trabajo" (Compromiso de Santiago, párr. 15)

e) Derechos de las trabajadoras domésticas remuneradas

En la Argentina y el Ecuador se ha incluido a las trabajadoras domésticas remuneradas como población objetivo en algunas de las transferencias monetarias de emergencia por la pandemia de COVID-19. En la Argentina se incluyó a las trabajadoras de casas particulares (formalizadas o no) entre las beneficiarias del Ingreso Familiar de Emergencia, y en el Ecuador se incluyó a las trabajadoras del hogar entre las beneficiarias del Bono de Protección Familiar. En el Perú se han establecido medidas para mejorar la fiscalización de la protección de los derechos sociolaborales de las trabajadoras del hogar. Asimismo, en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica y el Ecuador se han impulsado campañas a través de las redes sociales para sensibilizar sobre la necesidad de respetar los derechos laborales de las trabajadoras domésticas remuneradas en el marco de la pandemia. En Barbados, el Ministerio de Salud y Bienestar estableció lineamientos para reducir el riesgo de exposición al COVID-19 de las trabajadoras domésticas.

¹⁶ Véase [en línea] https://www.finance.gov.tt/wp-content/uploads/2020/03/COVID_19_Media_Conference_MOLSED_Opening_Remarks_March_15.pdf.



3. Protección social

A raíz de la crisis del COVID-19 varios Gobiernos de América Latina y el Caribe han ampliado la cobertura de los programas existentes o creado nuevos instrumentos de protección social, como las transferencias monetarias y la entrega de alimentos o artículos de primera necesidad, en los cuales se contempla como beneficiarias a mujeres en situación de pobreza, mujeres en hogares monoparentales, mujeres embarazadas o lactantes o mujeres con personas dependientes a su cargo.

a) Transferencias monetarias

La mayoría de los Gobiernos de América Latina y el Caribe han impulsado la creación de transferencias o han ampliado la cobertura o los montos de las transferencias ya existentes para enfrentar la crisis provocada por la pandemia¹⁷. Cabe señalar que los montos de las transferencias, así como los criterios de elegibilidad y la temporalidad de las medidas, difieren entre los países. En varios países, si bien la prestación se otorga al núcleo familiar o al hogar, se ha priorizado el cobro por parte de las mujeres bajo los supuestos de mejor administración y mayor eficiencia en el uso del dinero para el bienestar del conjunto de los miembros del hogar. Es importante destacar que el hecho de priorizar a las mujeres en el cobro de las transferencias no necesariamente obedece a una perspectiva de derecho propio.

En algunos países se han establecido nuevas transferencias temporales dirigidas a mujeres en situación de pobreza, mujeres en hogares monoparentales, mujeres embarazadas o lactantes o mujeres con personas dependientes a su cargo. En Costa Rica se creó un subsidio extraordinario dirigido a hogares con jefatura femenina, en situación de pobreza y con presencia de personas mayores, niños, niñas o personas con discapacidad que no estuvieran cubiertos por una afectación laboral antes de la emergencia de COVID-19. En Guatemala se estableció el Fondo Bono Familia para apoyar a los hogares afectados por el COVID-19; el programa priorizó a personas en situación de pobreza, madres solteras y hogares monoparentales. En el Brasil, se otorgó por un período acotado un bono de ayuda de emergencia destinado a trabajadores y trabajadoras informales, personas desempleadas, personas con microempresas de baja renta y personas afectadas por la caída de sus actividades debido al COVID-19; las mujeres en hogares monoparentales accedían al doble del monto de la prestación.

Por otro lado, en algunos países se otorgan transferencias que no están dirigidas a mujeres de manera explícita, pero cuya población receptora está constituida mayoritariamente por ellas. Un ejemplo es el Ingreso Solidario en Colombia, en cuyo caso el 57% de la población beneficiaria de la primera etapa eran mujeres¹⁸. En Chile, según datos actualizados al 31 de agosto de 2020, los cuatro aportes del Ingreso Familiar de Emergencia tuvieron un porcentaje de más del 55% de mujeres entre sus beneficiarios, y cerca del 60% de los hogares beneficiados por los aportes estaban encabezados por una mujer¹⁹. En Costa Rica, al 8 de diciembre de 2020, un 53,9% del total de los Bonos Proteger habían sido otorgados a mujeres²⁰.

En cuanto a la ampliación de las transferencias ya existentes, cabe destacar que en el caso de la Argentina se han impulsado diferentes medidas cuyos criterios de focalización incluyen de manera explícita a las mujeres que perciben las asignaciones universales por hijo o por embarazo. Además de aumentar el monto de la transferencia y de la Tarjeta Alimentar, se estipula que las empresas prestadoras de servicios de energía, agua, telefonía e Internet no podrán recurrir a la suspensión o el corte de los respectivos servicios

¹⁷ Entre los países que han implementado o creado transferencias (no necesariamente dirigidas a mujeres), en la sección sobre Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe del Observatorio de Desarrollo Social de la CEPAL se registran la Argentina, las Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) (véase [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/>).

¹⁸ Balance Etapa 1 (véase [en línea] <https://ingresosolidario.dnp.gov.co/#Interes>).

¹⁹ Ministerio de Desarrollo Social y Familia, *Preinforme Ingreso Familiar de Emergencia*, 2020 [en línea] http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/2020.09.30_PREINFORME_INGRESO_FAMILIAR_DE_EMERGENCIA.pdf.

²⁰ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros, *Octavo Informe Mensual de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger*, 2020 [en línea] http://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan_proteger/archivos/octavo_informe_proteger.pdf.

en caso de mora o falta de pago desde marzo hasta diciembre de 2020. En el Paraguay, cerca del 80% de quienes acceden al Programa Tekoporã son mujeres. En el contexto de la pandemia se ha incluido un pago adicional y una transferencia específica para las mujeres embarazadas²¹. En el Uruguay se ha duplicado el monto de la asignación familiar Plan de Equidad, dirigida a complementar los ingresos de los hogares con menores. Este ingreso duplicado se paga en dos cuotas iguales, y se ha duplicado en cuatro ocasiones entre abril y diciembre del 2020. En la República Bolivariana de Venezuela se garantizó la continuidad de los bonos de parto humanizado y lactancia materna, destinados a mujeres que se encuentren en las fases de embarazo, parto y puerperio.

b) Transferencias en especie

Diferentes Gobiernos de América Latina y el Caribe han impulsado la entrega de alimentos e insumos básicos en el contexto de la emergencia sanitaria²². En algunas ocasiones las transferencias en especie que se distribuyen incluyen bienes y artículos de primera necesidad para las mujeres. En El Salvador se han distribuido paquetes alimentarios y de medicamentos, tarjetas multipropósitos para mujeres y kits femeninos de emergencia, que incluyen productos de higiene menstrual. Estos insumos y productos básicos se han entregado a diferentes grupos, tales como mujeres que enfrentan situaciones de violencia, mujeres que se encuentran en situación de desplazamiento, mujeres deportadas y retornadas desde los Estados Unidos a El Salvador y mujeres privadas de libertad. En la República Dominicana se incluyeron productos de higiene femenina en el paquete básico de productos esenciales otorgado a través del programa "Quédate en Casa". Asimismo, en Santa Lucía, como parte del Plan de Resiliencia y Recuperación Económica, se han entregado paquetes de cuidado e higiene personal para el COVID-19 dirigidos a personas en situación de vulnerabilidad, en los que se incluían toallas higiénicas para mujeres. En Chile, en la segunda etapa del programa Alimentos para Chile, que distribuye artículos de primera necesidad a la ciudadanía afectada por la crisis sanitaria, se incorporaron productos de higiene menstrual y preservativos.

Por otra parte, en Antigua y Barbuda se ha establecido el Programa de Asistencia Alimentaria de Emergencia por COVID-19, que dispone la distribución de paquetes de alimentos y medicamentos esenciales para poblaciones en situación de vulnerabilidad, especialmente personas mayores que viven solas, hogares monoparentales, personas con discapacidad y personas desempleadas con niños y niñas a su cargo. En Saint Kitts y Nevis se han otorgado paquetes de cuidado y comida a diferentes grupos, incluidas madres adolescentes, mujeres en hogares monoparentales y personas mayores, y el Ministerio de Agricultura ha distribuido semillas gratuitas a agricultores y personas que cultivan en sus jardines, la mayoría de las cuales son mujeres.



4. Generación de empleo e ingresos

Varios Gobiernos de la región han implementado acciones para proteger el empleo y los ingresos de las mujeres que participan en pequeñas y medianas empresas (pymes) para mitigar los efectos económicos de la crisis del COVID-19.

a) Protección del empleo y acceso a créditos

En países como la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y México se ha suspendido el deber de asistencia al lugar de trabajo —con goce de sus remuneraciones— de trabajadoras y trabajadores que pertenezcan a alguno de los grupos de riesgo definidos por la autoridad sanitaria nacional, y entre ellos se prioriza a las mujeres embarazadas o en período de lactancia.

²¹ Véase [en línea] <https://www.presidencia.gov.py/articulo/38056-pago-adicional-de-tekopor-beneficiara-a-165-mil-familias-e-inyectaramas-de-gs-31-mil-millones-a-la-economia.html#.YBgrSehKjIV>.

²² Entre los países que han implementado programas de distribución de alimentos o insumos básicos (no necesariamente dirigidos a mujeres), en la sección sobre Desarrollo Social y COVID-19 en América Latina y el Caribe del Observatorio de Desarrollo Social de la CEPAL se registran Antigua y Barbuda, la Argentina, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y Las Granadinas, Santa Lucía, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) (véase [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/>).

En Costa Rica se ha establecido que la reducción temporal de la jornada de trabajo y consecuente reducción de los salarios no se aplicará a las trabajadoras embarazadas o en periodo de lactancia. En México se ha promovido la incorporación de la perspectiva de género en las condiciones que establecen las empresas para el trabajo remoto.

En la Argentina y Costa Rica se otorga un ingreso básico temporal a las personas desocupadas, aquellas que trabajan en la informalidad, y aquellas cuyos ingresos se han visto afectados por la pandemia de COVID-19. Cabe destacar que en la Argentina se ha incorporado a las mujeres y personas LGBTI+ en situación de violencia por motivos de género en los programas de empleo protegido, mientras que en México se ha dado acceso prioritario a los programas de crédito a las mujeres en situación de violencia. En México también se extendió a las trabajadoras del hogar el Crédito Solidario a la Palabra, que en un principio estaba orientado solamente a trabajadores informales²³.

Por otra parte, algunos Gobiernos han impulsado medidas relacionadas con el empleo en sectores de actividad con alta presencia de mujeres. Por ejemplo, en varios países del Caribe se han implementado medidas de apoyo al empleo en el sector del turismo para mitigar el impacto de la pandemia²⁴. En Granada se estableció el pago del 40% del salario durante tres meses en el sector hotelero. En la Argentina y Cuba se otorgó una asignación monetaria de estimulación para el personal de la salud en el contexto de la pandemia.

"Impulsar sistemas financieros que contemplen el acceso y uso por parte de las mujeres, en particular las mujeres con menores recursos, de un conjunto diversificado de servicios y productos de ahorro y de crédito (...), que sean de calidad y asequibles, brindar acompañamiento técnico para el fortalecimiento de los emprendimientos productivos de las mujeres" (Compromiso de Santiago, párr. 22)

b) Apoyo a mujeres en micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes)

En países como Chile, Colombia, Costa Rica y Guatemala se han ampliado o creado nuevas líneas de financiamiento dirigidas a mujeres que participan en mipymes. En Colombia, por ejemplo, se incluyó el Fondo Mujer Emprende²⁵ en la Ley de Emprendimiento, con el fin de promover, financiar y apoyar de manera exclusiva los emprendimientos e iniciativas de formalización y fortalecimiento empresarial de las mujeres. Además, mediante esta iniciativa se establecieron criterios diferenciales para dinamizar la participación de emprendimientos y empresas de mujeres en el sistema de compras públicas colombiano.

"Promover la construcción de un mercado digital de América Latina y el Caribe, [...] fortaleciendo las capacidades de las mujeres y promoviendo su plena participación en el ecosistema digital de la región" (Compromiso de Santiago, párr. 21)

En Chile, Colombia y Costa Rica se han impulsado programas de capacitación virtual dirigidos a empresas lideradas por mujeres con el propósito de mejorar sus habilidades en la gestión de sus emprendimientos en el contexto de la pandemia de COVID-19 y fomentar el comercio electrónico, el marketing digital y la promoción comercial. En el Perú, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables ha fortalecido las competencias de mujeres líderes de mipymes y asociaciones empresariales a través de las redes regionales

²³ Este crédito habilitado para trabajadoras del hogar y trabajadores y trabajadoras independientes asciende a 25.000 pesos mexicanos, a pagar en tres años, incluidos tres meses de gracia (es decir, a partir del cuarto mes se realizarán reembolsos mensuales). Según el informe "Perspectiva de género en la respuesta a la pandemia del COVID-19" del 22 de octubre de 2020, realizado por el Instituto Nacional de las Mujeres de México, la meta es llegar a 22.300 trabajadoras del hogar (véase en línea https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/mex_inmujeres_perspectiva_de_genero_en_la_respuesta_a_la_pandemia_del_covid-19_201022.pdf).

²⁴ Véanse las medidas llevadas a cabo en las Bahamas, Belice, Granada y Jamaica. Las mujeres representan alrededor del 61% de los trabajadores en actividades de alojamiento y alimentación del Caribe.

²⁵ El Fondo Mujer Emprende fue creado durante el estado de emergencia económica, social y ecológica mediante el Decreto núm. 810.

de mujeres emprendedoras y empresarias, con el objetivo de promover su participación en la reactivación económica nacional en el actual contexto de la pandemia de COVID-19. Por otra parte, algunos países han impulsado medidas de apoyo a la comercialización de productos de emprendimientos de mujeres. Por ejemplo, en Chile se puso en funcionamiento la plataforma virtual Mercado Mujer Online, para fomentar las ventas de emprendimientos de mujeres. De manera similar, en el Paraguay se fomenta la comercialización de los productos de microempresas de mujeres a través de la modalidad de entrega a domicilio en el contexto de la emergencia.

Algunas iniciativas para una recuperación con igualdad

Algunos países han comenzado a implementar medidas para una recuperación con enfoque de género, considerando a las mujeres parte fundamental de la respuesta a la crisis. En Colombia, una Directiva Presidencial²⁶ instruyó a los ministerios a incluir programas que garantizaran la generación de empleo para las colombianas, en especial las mujeres rurales y las mujeres madres cabeza de familia, dado el mayor impacto que afrontan en esta crisis. Las cuatro áreas priorizadas son: el compromiso con la generación de empleo, el compromiso con un crecimiento limpio y sostenible, el compromiso con los más pobres y vulnerables de la sociedad y el compromiso con el campo y la paz con legalidad.

En Chile, la línea de incentivo a la contratación del subsidio al empleo establece un porcentaje mayor de cobertura para la contratación de mujeres, jóvenes y personas con discapacidad²⁷. Además, el Programa de Apoyo a la Reactivación (PAR) ha lanzado convocatorias de subsidios destinados a mipymes lideradas por mujeres para reactivar, reconvertir o digitalizar sus negocios.

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

En el Ecuador el Consejo Nacional para la Igualdad de Género elaboró recomendaciones para impulsar acciones estratégicas con enfoque de género una vez terminado el estado de excepción por el COVID-19, para su ejecución por parte de instituciones del sector público durante 2020 y 2021. Las acciones se distribuían en ocho ejes claves: i) mitigación de la pobreza y producción, ii) sostenibilidad del empleo, iii) cuidados y trabajo no remunerado, iv) educación y acceso a tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), v) violencia de género, vi) salud, derechos sexuales y reproductivos, vii) participación y viii) comunicación.

²⁶ La Directiva Presidencial núm. 11 "Compromiso por Colombia: medidas para atender el grave impacto económico del COVID-19 sobre las mujeres", del 13 de octubre de 2020.

²⁷ La línea de contratación del subsidio financia el 50% de la remuneración bruta imponible con un tope de 250.000 pesos chilenos mensuales por cada nuevo trabajador contratado. Si son mujeres, jóvenes o personas con discapacidad, se financia el 60% de la remuneración bruta, con un tope de 270.000 pesos chilenos mensuales.

C. Recomendaciones para una respuesta integral desde un enfoque de género a corto, mediano y largo plazo

Las medidas y acciones impulsadas por los Gobiernos han permitido contener y hacer frente a algunos de los efectos más adversos de la crisis del COVID-19 en áreas clave para la autonomía de las mujeres de la región. No obstante, para evitar que se agraven los nudos estructurales de la desigualdad de género e impulsar una recuperación sostenible con igualdad, es necesario promover políticas públicas que articulen medidas de acción transformadora a corto, mediano y largo plazo, en consonancia con el Compromiso de Santiago y la Estrategia de Montevideo. Estas medidas deben tener en cuenta a las mujeres en toda su diversidad, considerando las formas múltiples e interrelacionadas de discriminación y marginación que enfrentan, y contribuir al cierre de las brechas de desigualdad.

i)

Revertir la tendencia de profundización de la pobreza y precarización de las condiciones de vida de las mujeres en la región a causa de la crisis de COVID-19

Las mujeres se están viendo afectadas por el aumento de la pobreza, el desempleo y el cierre de las empresas, principalmente las pymes. Es necesario fortalecer y extender en el tiempo aquellas medidas que amortiguan y compensan la pérdida de empleo y la caída de los ingresos de las mujeres, especialmente aquellas en hogares monoparentales. Además de impulsar un ingreso básico de emergencia, es preciso ampliar la cobertura de los programas de empleo e instrumentos de protección social para abordar la situación de las mujeres en su diversidad, incluidas las trabajadoras con empleos precarizados, las mujeres en condición de movilidad humana, las trabajadoras informales, las trabajadoras domésticas, las mujeres sin ingresos propios, las mujeres que viven en hogares en situación de pobreza y las mujeres que tienen personas dependientes a su cargo. Además, se debe evitar que el acceso a las transferencias esté sujeto al estatus migratorio o a condicionalidades que repercutan en la sobrecarga de trabajo de cuidado de las mujeres o profundicen las desigualdades de género.

ii)

Fortalecer la prevención y la atención a mujeres en situación de violencia por razón de género en el contexto de la pandemia

Si bien la mayoría de los países han impulsado acciones para afrontar la intensificación de la violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas, las medidas de confinamiento y distanciamiento físico y las restricciones de movilidad han aumentado el aislamiento de las mujeres de sus redes de apoyo y han generado barreras adicionales en el acceso a servicios de atención a situaciones de violencia. A corto plazo es urgente fortalecer la prevención a través de políticas de tolerancia cero hacia la violencia contra las mujeres, responder de forma oportuna y expedita a las mujeres en situación de violencia y asegurar el acceso al sistema de justicia, incluido en el caso de las mujeres en condición de movilidad humana. Además, se requiere ampliar los recursos financieros destinados a servicios integrales para hacer frente a la violencia de género y recopilar datos para mejorar los servicios y programas²⁸.

²⁸ CEPAL, *Enfrentar la violencia contra las mujeres y las niñas durante y después de la pandemia de COVID-19 requiere FINANCIAMIENTO, RESPUESTA, PREVENCIÓN Y RECOPILACIÓN DE DATOS*, Santiago, noviembre de 2020 [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46422/5/S2000875_es.pdf.

iii)

Impulsar paquetes de estímulo fiscal

Se deben impulsar paquetes de estímulo fiscal que refuercen el financiamiento de políticas clave para las mujeres en el contexto de la pandemia y que promuevan medidas afirmativas para la participación de las mujeres en los sectores dinamizadores de la recuperación económica. Es necesario priorizar el financiamiento de los servicios de prevención de la violencia de género contra las mujeres y los servicios de cuidado y de salud, incluida la salud sexual y reproductiva. Además, es preciso que en los paquetes de estímulo fiscal se contemplen criterios de igualdad de género para proteger los ingresos y el empleo de las mujeres afectadas por la crisis y promover su participación en los sectores estratégicos para la recuperación sostenible con igualdad de género.

iv)

Promover la participación de las mujeres en los planes de recuperación

Es fundamental fortalecer la participación de las mujeres, en toda su diversidad, en roles de liderazgo y en los espacios de toma de decisiones para una recuperación socioeconómica transformadora y la prevención y resolución de conflictos. En este contexto, los Estados deben promover medidas para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en el ámbito público, garantizando espacios de participación plurales y diversos.

v)

Transformar la división sexual del trabajo

La presión sobre los sistemas de salud y las medidas de confinamiento han repercutido en un aumento de la sobrecarga de trabajo no remunerado y de cuidados para las mujeres en los hogares. Además, las cifras oficiales de los países muestran un marcado retroceso de la participación de las mujeres en el mercado laboral²⁹. La crisis por la pandemia de COVID-19 debe emplearse como una oportunidad para avanzar en la transformación de los patrones patriarcales que cristalizan la actual división sexual del trabajo ("hombre proveedor" y "mujer cuidadora"). Además, es necesario avanzar en el reconocimiento de la centralidad de los cuidados para la sostenibilidad de la vida, el funcionamiento de las economías y los procesos de recuperación económica con igualdad de género. A mediano plazo, por tanto, es preciso avanzar en la transformación de los mercados laborales y lograr una mayor corresponsabilidad de los cuidados entre el Estado, el mercado y las comunidades y entre hombres y mujeres. Tal como se recoge en el Compromiso de Santiago, ello requiere diseñar sistemas integrales de cuidado desde una perspectiva de género, interseccionalidad e interculturalidad y de derechos humanos.

La crisis del COVID-19 pone de manifiesto el agotamiento del estilo de desarrollo dominante y la necesidad de reorientar las economías hacia los objetivos de sostenibilidad e igualdad. Por tanto, en línea con lo acordado en la Estrategia de Montevideo y en el Compromiso de Santiago, se ha de superar la cultura del privilegio y los patrones culturales patriarcales y avanzar en la construcción de una cultura de derechos y de reconocimiento de la diversidad, así como de una sociedad del cuidado, para el logro de la igualdad sustantiva.

²⁹ CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/17-P), Santiago, 2020; y "La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad", *Informe Especial COVID-19*, N° 9, Santiago, 10 de febrero de 2021.