

La autonomía  
de las **mujeres**  
en escenarios  
económicos  
cambiantes



NACIONES UNIDAS

CEPAL



XIV Conferencia Regional  
sobre la Mujer  
de América Latina y el Caribe  
Santiago, 27 a 31 de enero de 2020

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 [www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)

 [www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva

**Mario Cimoli**  
Secretario Ejecutivo Adjunto

**Raúl García-Buchaca**  
Secretario Ejecutivo Adjunto  
para Administración y Análisis de Programas

**Mario Castillo**  
Oficial a Cargo de la División de Asuntos de Género

**Ricardo Pérez**  
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

El presente documento fue preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Santiago, 27 a 31 de enero de 2020).

Este documento fue elaborado bajo la responsabilidad de Mario Castillo, Oficial a Cargo de la División de Asuntos de Género de la CEPAL, y María Lucía Scuro, Oficial de Asuntos Sociales de la misma División. La coordinación general del documento estuvo a cargo de Iliana Vaca Trigo, de dicha División.

Participaron en la redacción Nicole Bidegain, Diana Rodríguez, María Lucía Scuro e Iliana Vaca Trigo de la División de Asuntos de Género. Contribuyeron con insumos sustantivos, procesamiento estadístico y valiosos comentarios las siguientes personas: Paula Aghon, Francesca Bagala, Amparo Bravo, Lucía Cirmi, Marta Dell'Aquila, Nicolás Grimblatt, Shreya Kumra, Hayley Leulorec, Carolina Miranda, Consuelo Mucientes, Carolina Muñoz, Francisca Orellana, Valentina Pineda, Vivian Souza, Alejandra Valdés, Ana Catalina Valencia, María Elena Valenzuela, Belén Villegas y Tina Vrh, de la División de Asuntos de Género de la CEPAL.

Se agradecen los comentarios y aportes a los distintos capítulos de Laís Abramo, Alberto Arenas, Itza Castañeda, Raquel Coello, Carlos de Miguel, Alma Espino, Alicia Frohmann, Lydia Rosa Gény, Vivian Milosavljevic, Esteban Pérez Caldentey y Corina Rodríguez Enríquez.

Se agradecen especialmente los aportes de las especialistas y profesionales de la Oficina Regional de las Américas y el Caribe de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres).

El documento recoge las valiosas contribuciones de las ministras y autoridades de los mecanismos para el adelanto de las mujeres de América Latina y el Caribe, realizadas durante la 58ª Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Santiago, enero de 2019), así como en las reuniones preparatorias de la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe con países del Caribe (18 de junio de 2019), con los países de Centroamérica y México (26 de junio de 2019) y con países de América del Sur (27 de junio de 2019), así como en los debates e intercambios en el marco del Diálogo de Especialistas: Los Desafíos de la Economía desde una Perspectiva de Género, organizado por la CEPAL y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Santiago, 10 y 11 de junio de 2019).

En este documento también se recogió información presentada en los informes nacionales elaborados por los países para el proceso de examen exhaustivo a 25 años de la aprobación de la Declaración y Plataforma de Beijing y de los informes nacionales sobre el avance en la aplicación de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030.

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

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

# Índice

Prólogo.....	9
<b>Parte 1</b>	
(Des) igualdad de género en América Latina y el Caribe .....	13
<b>Capítulo I</b>	
Avances en la igualdad de género y la autonomía de las mujeres en América Latina y el Caribe .....	15
Introducción.....	17
A. Más de cuatro décadas de avance hacia la igualdad de género y la autonomía de las mujeres.....	18
1. Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe: la construcción de la Agenda Regional de Género .....	18
2. Estrategia de Montevideo: del compromiso con la igualdad de género a las acciones públicas transformadoras .....	19
B. La implementación de la Agenda Regional de Género.....	20
1. Avances institucionales para alcanzar la igualdad de género.....	21
2. Avances en materia de autonomía económica .....	22
3. Avances en materia de autonomía física .....	23
4. Avances en materia de autonomía en la toma de decisiones .....	25
C. Desafíos para la igualdad de género y la autonomía de las mujeres de la región .....	26
Bibliografía.....	28
<b>Capítulo II</b>	
Heterogeneidad regional: el desafío de la interseccionalidad para alcanzar la igualdad de género en América Latina y el Caribe .....	33
Introducción.....	35
A. Los menores niveles generales de pobreza no se traducen en una menor pobreza para las mujeres .....	36
B. Desigualdad desde la infancia hasta la vejez: el ciclo de vida de las mujeres.....	38
C. De lo rural a lo urbano: cómo el territorio puede profundizar la desigualdad de género .....	40
D. Invisibilización de las mujeres indígenas y afrodescendientes .....	42
E. Heterogeneidad en los mecanismos para el adelanto de las mujeres.....	46
Bibliografía.....	48
<b>Parte 2</b>	
Escenarios económicos cambiantes .....	51
<b>Capítulo III</b>	
Globalización económica y financiera: sus impactos en la autonomía económica de las mujeres en América Latina y el Caribe.....	53
Introducción.....	55
A. Comercio internacional e igualdad de género .....	56
1. Algunos vínculos entre estructura productiva, patrón exportador y segregación laboral de género .....	57
2. Iniciativas de promoción de exportaciones para empresas lideradas por mujeres .....	61
3. La igualdad de género y los acuerdos comerciales: tensiones y sinergias .....	64

B. Los sistemas financieros y la autonomía económica de las mujeres.....	70
1. La situación actual en materia de brechas de género en el acceso a los servicios y productos financieros y en su utilización.....	70
2. Las tecnologías financieras: ¿oportunidad o riesgo? .....	76
C. Política fiscal e igualdad de género .....	79
1. Algunos rasgos de los sistemas tributarios de la región: regresividad y sesgos de género.....	80
2. El gasto tributario: potencialidades y desafíos para la igualdad .....	81
3. Evasión y elusión fiscal y flujos financieros ilícitos: pérdida de recursos para las políticas públicas.....	84
4. Movilización de recursos públicos y su contribución a la igualdad de género .....	85
Bibliografía.....	88
<b>Capítulo IV</b>	
<b>Revolución digital: tendencias e impactos en la vida de las mujeres .....</b>	<b>93</b>
Introducción.....	95
A. Efectos de la revolución digital en el empleo de las mujeres .....	96
1. Economía de plataformas .....	98
2. Procesos de automatización .....	103
B. Educación para el futuro del trabajo .....	109
1. Brechas de género en el área de la ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas .....	110
2. Desafíos para la educación en el área de la CTIM .....	113
C. La sociedad de la información y su impacto en la vida de las mujeres .....	114
D. La violencia contra las mujeres en medios digitales: viejos patrones, nuevos desafíos .....	118
1. ¿Qué sabemos sobre la violencia contra las mujeres en medios digitales en la región? .....	121
2. Diversas respuestas de los países .....	123
3. El rol de los intermediarios privados .....	124
Bibliografía.....	126
<b>Capítulo V</b>	
<b>Economía del cuidado: tendencias e impactos del cambio demográfico .....</b>	<b>131</b>
Introducción.....	133
A. Las transformaciones y tendencias demográficas que enfrenta América Latina y el Caribe .....	133
1. Descenso de la fecundidad y aumento de la esperanza de vida .....	133
2. Transformación de la estructura de la población .....	134
3. Diferentes etapas del proceso de envejecimiento y feminización de la vejez .....	137
4. Oportunidades y desafíos del cambio demográfico .....	139
B. Las mujeres en la economía del cuidado: ¿cómo se resuelven las demandas de cuidado en la región?.....	144
C. El sector de los cuidados en el mercado laboral: otra forma de segregación ocupacional para las mujeres .....	151
1. Personas que trabajan en tareas de cuidado de forma remunerada en los sectores de educación, asistencia social y salud.....	152
2. Trabajadoras domésticas remuneradas .....	156
3. La violencia en el ámbito laboral en la economía del cuidado .....	158
D. Movimientos migratorios de las mujeres: impactos en la economía del cuidado .....	161
1. Cadenas globales de cuidado .....	162
2. Conformación de corredores migratorios para el cuidado en América Latina.....	162
E. Debates en torno a la contabilización de los cuidados en los Sistemas de Cuentas Nacionales (SCN).....	168
1. Debates acerca de la contabilización y modelización de los cuidados.....	168
2. Ineficiencias de la división sexual del trabajo.....	169
3. Aporte económico y potencialidades de la economía del cuidado: empleo, crecimiento y desarrollo sostenible.....	170
Bibliografía.....	172

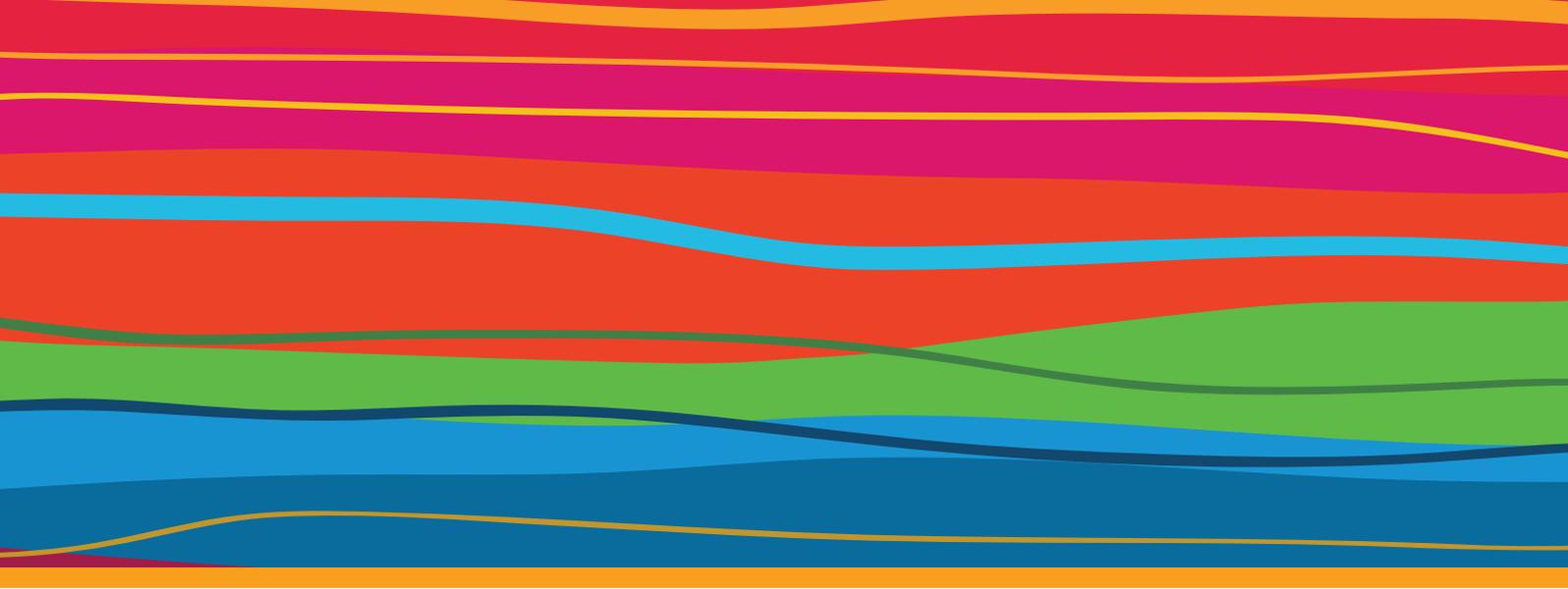
<b>Capítulo VI</b>	
<b>Cambio climático: tendencias, oportunidades y desafíos para la igualdad de género</b> .....	<b>175</b>
Introducción.....	177
A. Marcos normativos: herramientas para la igualdad de género frente al cambio climático .....	178
1. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.....	179
2. Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú).....	181
3. Instrumentos políticos y compromisos a nivel nacional.....	183
B. Sectores de impacto del cambio climático y los desastres naturales: consecuencias en la vida de las mujeres .....	188
1. Actividades agropecuarias y amenaza a la seguridad alimentaria.....	188
2. Centros urbanos.....	189
3. Zonas costeras y presión sobre los recursos hídricos.....	190
4. Desastres naturales vinculados al cambio climático .....	191
C. Estrategias de mitigación del cambio climático: oportunidades y desafíos para la igualdad de género .....	194
1. Reducción de emisiones de gases de efecto invernadero: transición hacia economías con bajas emisiones de carbono.....	194
2. La importancia de los bosques para la mitigación .....	200
Bibliografía.....	203
<b>Parte 3</b>	
<b>Políticas para la igualdad de género y la autonomía de las mujeres</b> .....	<b>207</b>
<b>Capítulo VII</b>	
<b>Lineamientos de políticas integrales para la igualdad de género y la autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes</b> .....	<b>209</b>
Introducción.....	211
A. Gobernanza multilateral y entorno internacional propicio para el logro de la igualdad de género.....	212
1. Macroeconomía para la igualdad de género: alinear las finanzas, la fiscalidad y el comercio internacional hacia el logro de la igualdad y los derechos de las mujeres .....	212
2. Revolución digital: multilateralismo para reducir las brechas tecnológicas y promover la igualdad de género .....	216
B. Políticas públicas integrales para avanzar hacia el logro de la autonomía y los derechos de las mujeres en escenarios económicos cambiantes.....	217
1. Economía del cuidado.....	217
2. Futuro del trabajo.....	218
3. Cambio climático.....	219
4. El desafío de la producción de información .....	220
Bibliografía.....	222
<b>Cuadros</b>	
Cuadro I.1 América Latina (9 países): instrumentos nacionales de igualdad de género aprobados desde 2016 .....	21
Cuadro I.2 América Latina (11 países): encuestas, módulos o preguntas para la medición del uso del tiempo, 2014-2018.....	22
Cuadro I.3 América Latina y el Caribe (19 países): leyes de cuotas o paridad .....	25
Cuadro VI.1 Decisiones y conclusiones sobre género adoptadas por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, según ámbitos temáticos .....	179
Cuadro VI.2 Esferas prioritarias del Plan de Acción sobre el Género de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático .....	180
Cuadro VI.3 América Latina y el Caribe (33 países): hogares que dependen primariamente de combustibles limpios para cocinar.....	200

## Gráficos

Gráfico II.1	América Latina (18 países): personas en situación de pobreza e índice de feminidad en hogares pobres, alrededor de 2017.....	37
Gráfico II.2	América Latina y el Caribe (10 países): mujeres de 15 a 19 años que han sido madres o están embarazadas por primera vez, según quintil socioeconómico, último año disponible .....	39
Gráfico II.3	América Latina (10 países): tiempo dedicado y tasa de participación en el trabajo no remunerado, según sexo y zona geográfica.....	42
Gráfico II.4	América Latina (promedio ponderado de 4 países): ingresos por hora de la población ocupada de 15 años o más por años de escolaridad, sexo y condición étnico-racial, alrededor de 2017 .....	43
Gráfico II.5	América Latina (5 países): jóvenes indígenas de 15 a 19 años que son madres, por grupos de edades.....	44
Gráfico II.6	América Latina (10 países): proporción de adolescentes de entre 15 y 19 años que son madres, según condición racial, último año disponible.....	45
Gráfico II.7	América Latina (5 países): jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, según condición racial y sexo, alrededor de 2016.....	46
Gráfico II.8	América Latina (20 países): nivel jerárquico de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, 2019 .....	47
Gráfico II.9	El Caribe (18 países): nivel jerárquico de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, 2019 .....	47
Gráfico III.1	América Latina y el Caribe (México y subregiones): patrón exportador según intensidad tecnológica, 2017 .....	57
Gráfico III.2	América del Sur (promedio ponderado de 9 países): distribución de la población ocupada en la industria manufacturera según sexo y nivel de intensidad tecnológica, alrededor de 2017.....	59
Gráfico III.3	Centroamérica (promedio ponderado de 6 países): distribución de la población ocupada en la industria manufacturera según sexo y nivel de intensidad tecnológica, alrededor de 2017.....	60
Gráfico III.4	México: distribución de la población ocupada y relación de salarios urbanos en la industria manufacturera según sexo y nivel de intensidad tecnológica, 2016.....	60
Gráfico III.5	América Latina y el Caribe (promedio ponderado de 18 países): participación en actividades financieras formales, según sexo, 2017 .....	72
Gráfico III.6	América Latina y el Caribe (promedio ponderado de 18 países): uso de tecnologías digitales para realizar actividades financieras, según sexo, 2017 .....	77
Gráfico IV.1	América Latina (5 países): índice de tecnologías de la información y las comunicaciones, según sexo, 2017.....	96
Gráfico IV.2	Argentina, Brasil y México: participación de mujeres en plataformas digitales que ofrecen servicios de transporte, según empresa, alrededor de 2018.....	102
Gráfico IV.3	América Latina (13 países): participación del empleo en ramas de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC), promedio ponderado, alrededor de 2017.....	104
Gráfico IV.4	América Latina (15 países): distribución de la población ocupada, según nivel de cualificación y sexo, alrededor de 2017.....	105
Gráfico IV.5	América Latina (16 países): distribución de la población ocupada y brecha de ingresos, por tipo de ocupación, según sexo, promedios ponderados, alrededor de 2017 .....	106
Gráfico IV.6	América Latina (12 países): composición del empleo en sectores de productividad alta y mediana, según riesgo de sustitución tecnológica, por sexo, alrededor de 2016 .....	108
Gráfico IV.7	América Latina y el Caribe (17 países y territorios): graduados en carreras de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM), por sexo, 2002-2017 .....	112
Gráfico V.1	América Latina y el Caribe: distribución de la población por grupos de edad y sexo, 2020 y 2050 .....	135
Gráfico V.2	América Latina y el Caribe (38 países): tasa global de fecundidad y porcentaje de población de 60 años y más y promedio regional, 2015-2020 .....	138

Gráfico V.3	América Latina (7 países): posibles personas cuidadoras y proporción del tiempo dedicado a los quehaceres domésticos y los cuidados no remunerados según el sexo, 2020-2060 .....	140
Gráfico V.4	América Latina (17 países): proporción de personas de 65 años y más que reciben pensiones contributivas o no contributivas, por sexo, alrededor de 2017 .....	142
Gráfico V.5	América Latina (18 países): personas que viven en hogares pobres, según sexo y edad, alrededor de 2017.....	143
Gráfico V.6	América Latina (9 países): población de 15 a 64 años que se encuentra fuera del mercado laboral por razones familiares, alrededor de 2017.....	143
Gráfico V.7	América Latina (18 países): tiempo dedicado a quehaceres domésticos y cuidados no remunerados, según sexo y tipo de trabajo no remunerado, último año disponible.....	146
Gráfico V.8	América Latina (6 países seleccionados): tiempo de trabajo no remunerado de la población de 15 años y más, según quintiles de ingresos .....	147
Gráfico V.9	América Latina (6 países seleccionados): tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, según la presencia de menores en el hogar y según el sexo.....	149
Gráfico V.10	América Latina (16 países): tiempo total de trabajo (remunerado y no remunerado) de la población ocupada de 15 años y más, según sexo .....	150
Gráfico V.11	América Latina (15 países): estructura y distribución de la población ocupada de 15 años y más en sectores y ocupaciones relacionados con la economía del cuidado, alrededor de 2017 .....	153
Gráfico V.12	América Latina (11 países): estructura y distribución de la población ocupada de 15 años y más en trabajos de cuidados en los sectores de enseñanza, asistencia social y salud, alrededor de 2017 .....	154
Gráfico V.13	América Latina (promedio simple de 11 países): mediana de los ingresos laborales por hora, según sexo y tipo de ocupación, alrededor de 2017 .....	155
Gráfico V.14	América Latina (promedio ponderado de 18 países): relación entre el ingreso promedio por hora de las mujeres ocupadas en el servicio doméstico y el resto de las mujeres ocupadas, alrededor de 2000, 2005, 2010, 2014 y 2017 .....	158
Gráfico VI.1	América Latina y el Caribe (42 países y territorios): personas directamente afectadas por fenómenos extremos y desastres, 1990-2017.....	192
Gráfico VI.2	América Latina (16 países): población ocupada en la rama de suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado, por sexo, alrededor de 2017 .....	197
Gráfico VI.3	América Latina (15 países): hogares con disponibilidad de servicio de electricidad en zonas urbanas y rurales, alrededor de 2017 .....	199
Gráfico VI.4	América Latina y el Caribe (44 países y territorios): proporción de la superficie cubierta por bosques naturales, 1990-2015.....	201
<b>Recuadros</b>		
Recuadro III.1	Riesgo del empleo femenino en industrias exportadoras por automatización y relocalización .....	61
Recuadro III.2	Incorporación de la perspectiva de género en la Alianza del Pacífico y en el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC).....	64
Recuadro III.3	Desigualdades de género en el acceso a los servicios y productos financieros y en su utilización: una mirada desde el lado de la demanda en México y el Perú .....	73
Recuadro III.4	Uruguay: iniciativas para reorientar la inversión hacia la igualdad y la sostenibilidad.....	83
Recuadro IV.1	Costa Rica: Política Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Formación, el Empleo y el Disfrute de los Productos de la Ciencia, la Tecnología, las Telecomunicaciones y la Innovación 2018-2027.....	97
Recuadro IV.2	Desafíos de la medición del trabajo en empresas basadas en plataformas digitales.....	98
Recuadro IV.3	Enseñanza y formación técnica y profesional para el futuro del trabajo .....	111
Recuadro IV.4	Plataformas digitales al servicio de las mujeres migrantes: el caso de Mujer Migrante en México .....	115
Recuadro IV.5	Marco internacional y regional sobre la violencia por razón de género contra las mujeres a través de entornos digitales.....	118

Recuadro V.1	El cuidado como profesión .....	156
Recuadro V.2	Aprobación del Convenio sobre la Violencia y el Acoso (núm. 190), que incluye la violencia y el acoso por razón de género; resolución de la 108ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, junio de 2019 .....	160
Recuadro V.3	Violencia laboral a través de las redes sociales.....	161
Recuadro V.4	Trabajadoras domésticas remuneradas migrantes en el Brasil .....	164
Recuadro V.5	Migración circular: trabajadoras bolivianas en el trabajo doméstico remunerado en Chile .....	166
Recuadro VI.1	El liderazgo de las mujeres en los procesos de toma de decisiones en relación con el cambio climático.....	182
Recuadro VI.2	Experiencias nacionales de elaboración de planes de acción de género y cambio climático .....	184
Recuadro VI.3	Violencia contra mujeres defensoras del medio ambiente .....	202
<b>Diagramas</b>		
Diagrama I.1	Compromisos y consensos regionales en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, 1977-2016 .....	19
Diagrama III.1	Ejemplos de acuerdos comerciales y negociaciones que contienen disposiciones en materia de género concernientes a América Latina, 2016 en adelante .....	65
Diagrama IV.1	Las diferentes manifestaciones de la violencia contra las mujeres a través de los medios digitales.....	120
Diagrama V.1	Economía del cuidado.....	145
<b>Mapas</b>		
Mapa I.1	América Latina: países que cuentan con leyes integrales sobre violencia por razón de género contra las mujeres, 2019.....	24
Mapa V.1	América Latina y el Caribe (38 países): proyecciones de población por estructura de edad, 2015, 2030, 2045 y 2050 .....	136



# Prólogo



La XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe se lleva a cabo en un momento en el se conmemoran importantes hitos de distintas agendas regionales y mundiales sobre la igualdad de género y los derechos de las mujeres. Esta Conferencia coincide con la celebración de los 40 años de la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y los 25 años de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer: Acción para la Igualdad, el Desarrollo y la Paz, y se realiza a 5 años de la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y a 3 años de la aprobación de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030.

En el contexto regional actual, resulta urgente acelerar los compromisos asumidos en el marco de la Agenda Regional de Género y la Agenda 2030 para hacer frente a los múltiples desafíos que plantea un escenario económico en continuo cambio debido a las transformaciones económicas, tecnológicas, demográficas y climáticas que están teniendo lugar. Existe una asimetría internacional entre agentes económicos, en el comercio internacional y en la capacidad de innovación y generación de nuevas tecnologías, así como entre los principales países emisores de gases de efecto invernadero y aquellos países que son más vulnerables a los efectos del cambio climático. La región está creciendo menos, a la vez que se incrementan las desigualdades y la pobreza aumenta. Esto plantea una situación compleja en lo que respecta al gasto social y, sobre todo, a las políticas que repercuten en la vida de las mujeres. La persistencia de los nudos estructurales de la desigualdad de género exige redoblar los esfuerzos para cumplir los compromisos asumidos por los Gobiernos a fin de superarlos.

En la primera parte de este documento, se evalúan los avances realizados para lograr mayores niveles de igualdad de género y autonomía de las mujeres. Por un lado, los países han progresado de manera significativa en lo que se refiere a la construcción y jerarquización de estructuras institucionales para el diseño y la coordinación de políticas de igualdad de género. Esto ha conllevado la consolidación de un marco normativo sólido para hacer frente a la violencia por razón de género contra las mujeres y para conseguir una participación más igualitaria de estas en los procesos de toma de decisiones, así como la construcción de sistemas de información para visibilizar la situación de las mujeres y las múltiples discriminaciones a las que se encuentran sujetas. Por otro lado, el desempeño económico y distributivo de América Latina y el Caribe no ha sido suficiente para superar las desigualdades de género. Además, la heterogeneidad estructural, económica y social presente en la región sigue constituyendo un obstáculo para la garantía de los derechos de todas las mujeres y niñas.

En la segunda parte, se analizan los procesos de globalización económica y financiera, la revolución digital, la economía del cuidado y el cambio climático, y sus principales efectos en la vida de las mujeres en un contexto económico cambiante. Mediante la implementación de políticas públicas adecuadas, estas tendencias pueden representar una gran oportunidad para transitar hacia un nuevo estilo de desarrollo que ponga la igualdad de género en el centro. Sin embargo, la desigualdad en la región está muy condicionada por la estructura productiva y, si esta no se modifica, dichos cambios podrían dificultar el cierre de brechas e incluso favorecer el surgimiento de nuevas amenazas para la igualdad entre hombres y mujeres.

En primer lugar, los beneficios de la globalización económica y financiera no están siendo distribuidos de forma equitativa, y los efectos diferenciados de las políticas comerciales, financieras y fiscales podrían acrecentar las brechas mencionadas. En segundo lugar, las tecnologías disruptivas de la era digital están transformando la sociedad, al revolucionar las comunicaciones, la generación de información y el acceso a esta, y también el sistema económico, dado que modifican las formas de producción, gestión y gobernanza. Estas tecnologías tienen un enorme potencial para acelerar los compromisos relacionados con la igualdad de género y avanzar hacia el cambio estructural propuesto por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Sin embargo, las asimetrías internacionales, la segmentación y segregación laboral de género y el déficit de capacidades para satisfacer las demandas de la era digital son problemas que todavía deben resolverse en la región para poder aprovechar plenamente el potencial de la revolución tecnológica. La economía del cuidado, por su parte, también tiene un enorme potencial para contribuir a la diversificación de la estructura productiva de la región, la generación de empleo, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible. En la actualidad, el aporte de ese sector se encuentra sostenido —aunque invisibilizado—, por un

lado, por el trabajo no remunerado de las mujeres y, por otro lado, por el trabajo remunerado de las mujeres en empleos precarios y menos valorados desde el punto de vista económico y social. Los desafíos relacionados con los cuidados se exacerban ante los diversos efectos producidos por los cambios demográficos que está experimentando la región: entre ellos, el envejecimiento y la migración. Por último, la discusión sobre el cambio climático se ha centrado sobre aspectos económicos y sociales, pero ese análisis no ha considerado suficientemente la situación de las mujeres y las desigualdades de género que se reproducen y potencian debido a este fenómeno mundial.

Ante estas tendencias que amenazan la sostenibilidad de la vida, es imprescindible cuestionar los fundamentos del sistema económico mundial y realizar cambios dirigidos a generar las condiciones necesarias para la igualdad. Entre las propuestas para hacer frente estos desafíos, se encuentra la formulación de una nueva generación de políticas públicas integrales que aborden la autonomía de las mujeres en sus tres dimensiones —física, económica y en la toma de decisiones—, así como sus interrelaciones.

Se requiere un compromiso global con un enfoque de responsabilidades comunes pero diferenciadas, a fin de impulsar un nuevo y renovado multilateralismo que fortalezca la acción colectiva para la provisión de bienes públicos regionales y mundiales. También es necesario aumentar la resiliencia frente a perturbaciones financieras, comerciales, tecnológicas y climáticas; equilibrar los múltiples intereses internacionales y evitar la concentración de capitales, capacidades y tecnologías, y asegurar la protección social universal y los derechos humanos de todas las personas. En este documento, se plantea la necesidad de generar inversiones en sectores que apunten a un cambio estructural y de fomentar el crecimiento económico y el aumento de las innovaciones, teniendo en cuenta las características de los países de la región y el potencial de las mujeres para lograr transformaciones en nuestras sociedades.

Finalmente, para acelerar la implementación de la Agenda Regional de Género y hacer frente a los desafíos emergentes, es preciso contar con datos, estadísticas e indicadores oportunos y relevantes, que muestren cómo los cambios macroeconómicos, tecnológicos, demográficos y climáticos pueden afectar de manera diferenciada a los distintos sectores de la población. Para ello, es necesario que existan mecanismos de coordinación a nivel nacional con un enfoque intersectorial que garantice la transversalización de la perspectiva de género en toda la producción del sistema estadístico nacional. Con este objetivo, deben seguir promoviéndose las alianzas entre quienes producen y quienes utilizan la información, superando las desconfianzas institucionales, fortaleciendo capacidades —tanto en lo referente al enfoque de género como en temas relacionados con la producción, el análisis y el uso de información estadística— y garantizando el presupuesto necesario para la producción de información.

Las desigualdades de género son un obstáculo para el desarrollo sostenible, y los cambios en el escenario que enfrenta la región son una manifestación de la urgencia de avanzar decididamente hacia estilos de desarrollo que contemplen en sus cimientos la igualdad de género y la autonomía de las mujeres, así como la garantía de los derechos de todas las personas sin excepción.

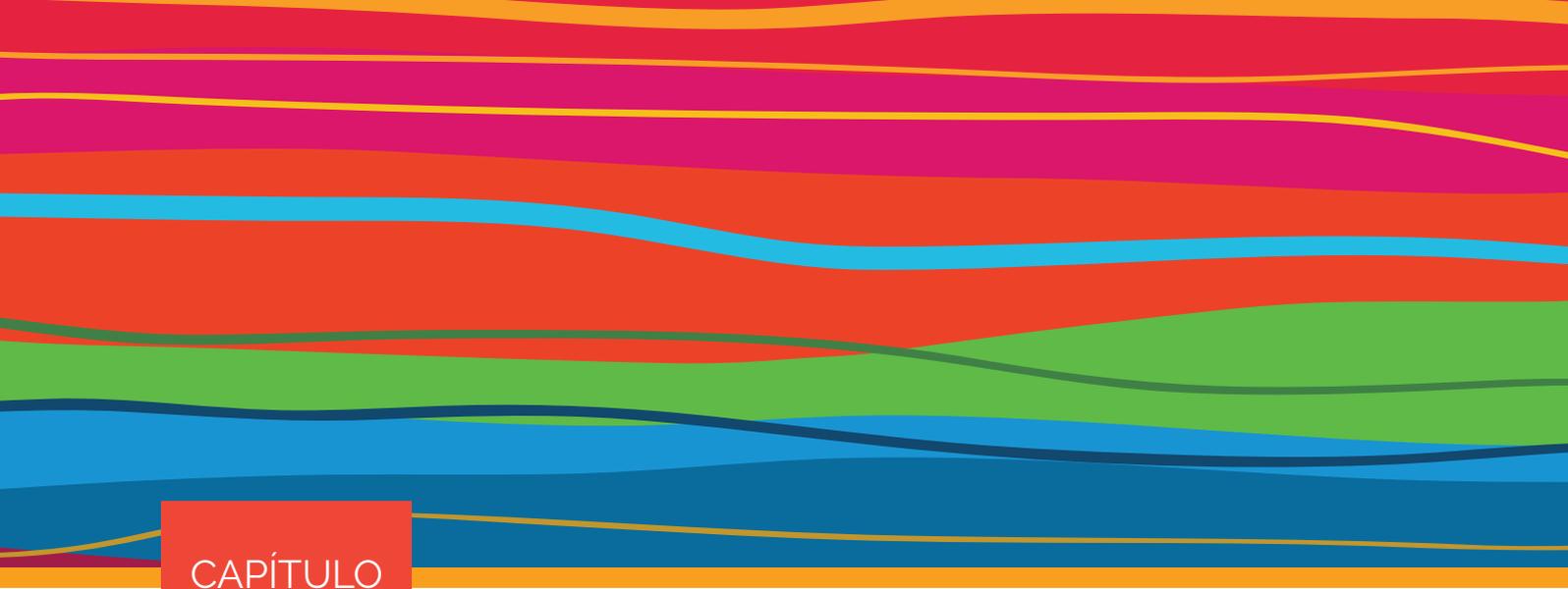
**Alicia Bárcena**

Secretaria Ejecutiva

Comisión Económica para América Latina  
y el Caribe (CEPAL)

# (Des) igualdad de género en América Latina y el Caribe





CAPÍTULO

I

# Avances en la igualdad de género y la autonomía de las mujeres en América Latina y el Caribe

## Introducción

- A. Más de cuatro décadas de avance hacia la igualdad de género y la autonomía de las mujeres
- B. La implementación de la Agenda Regional de Género
- C. Desafíos para la igualdad de género y la autonomía de las mujeres de la región

## Bibliografía



## Introducción

En un contexto regional en que las desigualdades socioeconómicas y de género persisten y nuevos escenarios económicos, políticos y sociales se despliegan, la igualdad cobra especial relevancia y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) afirma una vez más su valor central para el desarrollo. Esto resulta especialmente importante por cuanto la región sigue siendo la más desigual del mundo, con niveles de pobreza aún significativos y amplios sectores que son todavía muy vulnerables a los ciclos económicos (CEPAL, 2019a).

En este contexto, la igualdad es considerada en un sentido amplio, no solo como igualdad de medios desde el punto de vista económico y distributivo, sino también como igualdad en el ejercicio de los derechos, en el desarrollo de las capacidades y en el reconocimiento recíproco de los actores sociales (CEPAL, 2018c).

El interés por enfrentar la situación de la región desde una perspectiva del desarrollo que pone en el centro la igualdad se ha reflejado también en la importancia otorgada a la desigualdad de género y su carácter estructural, cuyo abordaje es imprescindible para el logro del desarrollo sostenible. A nivel mundial se han alcanzado avances con relación a la igualdad de género; sin embargo, tal y como se reconoce en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, las mujeres y las niñas siguen sufriendo discriminación y violencia en todos los lugares del mundo (CEPAL, 2018d).

En la región, los avances son también indiscutibles, pero los logros alcanzados contrastan con persistentes discriminaciones hacia las mujeres y las niñas latinoamericanas y caribeñas. Por ello, es fundamental analizar sistemáticamente el progreso de la igualdad de género en la región y para ello es clave la noción de autonomía: la capacidad de las personas, en particular las mujeres, “para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas, de manera de poder ser y hacer en función de sus propias aspiraciones y deseos, en el contexto histórico que las hace posibles” (CEPAL, 2011, pág. 9). La autonomía se relaciona con los avances en el control sobre los bienes materiales y los recursos naturales, y la capacidad de decidir sobre los ingresos, los activos familiares y el tiempo; el respecto a la integridad física, las decisiones sobre la propia sexualidad y la reproducción, así como la representación paritaria en los espacios de toma de decisiones (CEPAL, 2010).

Las desigualdades de género tienen su correlato en la ausencia o en las limitaciones de la autonomía en sus tres dimensiones: económica, física y en la toma de decisiones, así como en sus interrelaciones, y a su vez encuentran determinantes en los ámbitos macroeconómico, productivo, institucional y sociocultural. Por un lado, la escasa diversificación productiva, así como la vulnerabilidad frente a los choques externos repercuten negativamente en la posibilidad de alcanzar la igualdad, en la medida en que inhiben el dinamismo del mercado laboral, restringen la difusión de capacidades y se traducen en una distribución desigual de los beneficios del crecimiento y de los costos de los ajustes económicos. Por otra parte, la persistencia de la violencia de género, la sobrecarga de trabajo no remunerado y las brechas salariales de género operan como barrera para la participación plena de las mujeres en las economías, obstaculizan el cierre de brechas estructurales y frenan la innovación y la creación de ambientes laborales más diversos y de estructuras productivas con mayores niveles de complejidad e igualdad.

En este capítulo se revisan el contexto y los avances en lo referente a la implementación de la Agenda Regional de Género en América Latina y el Caribe, y se analizan los adelantos logrados a nivel institucional y en relación con las autonomías de las mujeres, así como los mecanismos necesarios para evitar que estos progresos se reviertan.

## A. Más de cuatro décadas de avance hacia la igualdad de género y la autonomía de las mujeres

### 1. Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe: la construcción de la Agenda Regional de Género

Los Estados de América Latina y el Caribe, en respuesta a los compromisos internacionales que han suscrito y las demandas de los movimientos de mujeres y feministas, han desplegado esfuerzos institucionales para el logro de la igualdad de género y la autonomía de las mujeres de la región. Estos esfuerzos se han traducido, entre otros resultados, en la conformación de una instancia intergubernamental como la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, que ha permitido la consecución de consensos, acuerdos y compromisos que han forjado una agenda común de igualdad de género para todos los países.

Se ha destacado a América Latina y el Caribe como la única región del mundo donde, desde hace más de cuatro décadas y de manera ininterrumpida, los Estados se reúnen para debatir y comprometerse políticamente a erradicar la discriminación hacia las mujeres y las niñas así como la desigualdad de género y avanzar hacia la garantía del pleno ejercicio de la autonomía y los derechos humanos de las mujeres y las niñas (CEPAL, 2017b). Ya en 1977, en la Primera Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina, los Gobiernos participantes aprobaron el primer Plan de Acción Regional para la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina. A partir de entonces, los Gobiernos otorgaron a la CEPAL el mandato de convocar con carácter permanente y regular —en períodos no superiores a los tres años— a esta instancia intergubernamental, que desde su octava convocatoria, en el año 2000, se denomina Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe y que en 2020 celebra su decimocuarta versión.

La Conferencia Regional es uno de los órganos subsidiarios de la CEPAL y reúne a los Estados de América Latina y el Caribe con el propósito de examinar la situación regional y subregional en lo referente a la autonomía y los derechos de las mujeres, plantear recomendaciones en materia de políticas públicas de igualdad de género, realizar evaluaciones periódicas de las actividades llevadas a cabo en cumplimiento de los acuerdos regionales e internacionales y ofrecer un foro para el debate sobre la igualdad de género y los derechos de las mujeres. Por más de 40 años ha constituido el principal foro de negociación de una agenda regional, congregando a las autoridades gubernamentales de más alto nivel encargadas de los temas relativos a la situación de las mujeres y de las políticas públicas dirigidas a velar por la igualdad de género en los países de la región y contando además con la activa participación de diversos organismos del sistema de las Naciones Unidas, organizaciones intergubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.

Los compromisos asumidos por los países de América Latina y el Caribe, desde la Primera Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina, realizada en La Habana en 1977, hasta la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Montevideo en 2016 (véase el diagrama I.1), han conformado una Agenda Regional de Género que reconoce los derechos de las mujeres y la igualdad como elementos centrales y transversales de toda acción del Estado para fortalecer la democracia y para un desarrollo inclusivo y sostenible (Bidegain, 2017). Sus acuerdos son resultado de la voluntad política y el trabajo articulado de los Estados miembros, de la contribución activa de los movimientos de mujeres y feministas, y del apoyo del sistema de las Naciones Unidas y del sistema interamericano de protección de los derechos humanos (CEPAL, 2017b), y tienen un carácter acumulativo: cada nuevo proceso de negociación y cada nuevo documento reconoce el valor político y programático de los anteriores, lo que se traduce en un cúmulo de textos acordados de una enorme riqueza política y técnica (CEPAL, 2017a).

**Diagrama I.1**

Compromisos y consensos regionales en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, 1977-2016



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago, 2017.

En 2016, con ocasión de la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, los Estados miembros de la CEPAL reconocieron esta riqueza política y técnica y adoptaron la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, cuyo objeto es guiar la implementación de esta Agenda y asegurar que se emplee como hoja de ruta con vistas a alcanzar el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible desde la perspectiva de la igualdad de género, la autonomía y los derechos humanos de las mujeres.

## 2. Estrategia de Montevideo: del compromiso con la igualdad de género a las acciones públicas transformadoras

La Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 se ha definido como un instrumento político y técnico orientado a guiar la plena y efectiva implementación de la Agenda Regional de Género (CEPAL, 2017b). Para ello contiene una serie de medidas dirigidas a superar los principales obstáculos que se enfrentan en los procesos de institucionalización de la igualdad de género y los derechos de las mujeres, guiando “las políticas públicas sectoriales y transversales orientadas a eliminar las desigualdades de género y contribuir al desarrollo sostenible” (CEPAL, 2017b, pág. 13).

La Agenda Regional de Género incorpora estándares elevados para la garantía de los derechos de las personas, en un contexto en el que las negociaciones y los acuerdos globales en torno a la igualdad de género se han vuelto más complejos y presentan algunas amenazas de retrocesos o estancamientos. Complementa y profundiza los Objetivos de Desarrollo Sostenible al instar, entre otros objetivos, a promover el cuidado como un derecho, forjar democracias paritarias y economías que tomen en consideración el trabajo no remunerado y garantizar los derechos sexuales y reproductivos de todas las personas sin discriminación (CEPAL, 2016a). Dicha Agenda consolida acuerdos de carácter regional logrados por los Estados miembros de la CEPAL que representan una manifestación de su compromiso y su voluntad de avanzar hacia una mayor igualdad y autonomía de las mujeres. La Agenda Regional de Género está también abierta a los temas emergentes, así como a las nuevas demandas sociales que surgen de los movimientos de mujeres y feministas.

La Estrategia de Montevideo se proyecta temporalmente en el horizonte definido por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, puesto que actúa como una herramienta que permite a los Gobiernos de la región analizar sus avances e identificar desafíos y prioridades de cara al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En particular, contribuye al logro de la Agenda Regional de Género y la Agenda 2030, aportando al establecimiento en los Estados de entornos institucionales que permitan alcanzar los objetivos propuestos en torno a la igualdad de género, los derechos de las mujeres y sus autonomías.

## B. La implementación de la Agenda Regional de Género

En los últimos años se reconocen diversos avances orientados a alcanzar una mayor igualdad de género y autonomía de las mujeres en la región, en especial en lo referente a los marcos normativos e institucionales que propician el diseño e implementación de políticas en las tres dimensiones de la autonomía de las mujeres. Se observa que el liderazgo de los mecanismos para el adelanto de las mujeres ha sido un factor central para la implementación de estrategias de transversalización de género en distintos sectores y niveles de los Estados, mediante el impulso de políticas y planes nacionales de igualdad de género, así como su articulación con los planes de desarrollo y la generación de iniciativas legislativas, programáticas y operativas a nivel nacional.

Cabe señalar que la Estrategia de Montevideo se sitúa como un marco orientador para las políticas públicas de igualdad de género en la región; sin embargo, dichas políticas enfrentan complejos procesos a nivel nacional e internacional, donde las dinámicas del devenir político y social inciden y tensionan tanto su formulación como su implementación. Además de las dificultades propias del proceso de diseño y aplicación de las políticas públicas en todos los contextos institucionales, en el ámbito de las políticas de igualdad de género se reconocen otros obstáculos y barreras que se originan en la dimensión estructural de la desigualdad de género, cuya base cultural, social y política permea el orden institucional y sostiene el orden de género y sus jerarquías. Por ello, dichas políticas requieren de un fuerte impulso de los Estados, dentro de los cuales también se expresan las resistencias culturales e institucionales.

Uno de los aportes de la Estrategia de Montevideo ha sido fortalecer y reposicionar el papel del Estado en las políticas públicas de igualdad, dado que su alcance compromete a toda la estructura estatal y que reconoce el liderazgo de los mecanismos para el adelanto de las mujeres (CEPAL, 2017b, pág. 14). Constituye, en consecuencia, un nuevo impulso a las políticas de transversalización de género en la región en sintonía con lo planteado hace 25 años en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, aprobada por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, que consiga el compromiso de los Gobiernos de garantizar que todas sus políticas y programas reflejen una perspectiva de género (Naciones Unidas, 1995).

Sin embargo, este impulso por reposicionar el rol del Estado no ha sido fácil para los países de la región. Las políticas públicas de género de forma sistemática han encontrado obstáculos, ya que el reconocimiento de las desigualdades de género como asunto público aún no cuenta con amplio consenso y legitimidad. En la primera década y media de este siglo, hubo un proceso de expansión del rol del Estado en algunos países de la región que permitió la ampliación de derechos y los avances en materia de las políticas de igualdad. A pesar de ello, durante los tres últimos años el avance de estas políticas se ha vuelto aún más complejo en contextos en los que se cuestiona el sentido de lo público, el rol del Estado como garante de derechos y la importancia de las políticas públicas y sociales, y en los que los avances en materia de igualdad de género enfrentan serios cuestionamientos y peligros de retrocesos.

Los distintos avances en torno a la implementación de la Agenda Regional de Género se pueden vincular además con los distintos ámbitos de la autonomía de las mujeres. Cabe señalar que en los últimos años se ha propuesto como marco conceptual de las políticas de igualdad de género un enfoque centrado en la noción de autonomía de las mujeres en tres dimensiones y en las interrelaciones entre ellas: i) la autonomía económica, vinculada con la posibilidad de controlar activos y recursos; ii) la autonomía física, relacionada con la capacidad para decidir libremente acerca de la sexualidad y la reproducción, y con el derecho a vivir una vida libre de violencia, y iii) la autonomía en la toma de decisiones, asociada a la plena participación en las decisiones que afectan la vida de las mujeres, sus familias, sus comunidades y la sociedad en su conjunto (CEPAL, 2016a).

A continuación, se presentan algunos de los principales avances institucionales y normativos y otras iniciativas específicas orientadas a alcanzar una mayor igualdad de género en la región.

## 1. Avances institucionales para alcanzar la igualdad de género

En los últimos años se han logrado avances importantes. La institucionalización de los mecanismos para el adelanto de las mujeres ha permitido alcanzar resultados significativos en la implementación de estrategias de transversalización de género en distintos sectores y niveles de los Estados. La consolidación de planes nacionales de igualdad y la articulación de los planes de desarrollo con los acuerdos relacionados con la igualdad entre hombres y mujeres representan un importante avance en términos institucionales.

La elaboración y puesta en marcha de los planes de igualdad de género en la región presenta modalidades diversas, que incluyen desde aquellos planes establecidos “como una herramienta de gestión por parte de la entidad responsable, sin más acto administrativo que su lanzamiento, hasta instrumentos aprobados por decreto del Poder Ejecutivo o sustentados en leyes” (CEPAL, 2019e, pág. 22). Se observa además la incidencia de la Estrategia de Montevideo en los planes de igualdad de género aprobados recientemente en algunos países de la región y en otros en proceso de actualización. Desde 2016, se han aprobado nuevos instrumentos de igualdad de género en nueve países de la región —Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay—, que se enmarcan en la Estrategia de Montevideo y, con ello, amplían, en algunos casos, su horizonte temporal en sintonía también con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (véase el cuadro I.1).

### Cuadro I.1

América Latina (9 países): instrumentos nacionales de igualdad de género aprobados desde 2016

País	Instrumentos	Período
Argentina	Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD)	2018-2020
Chile	Cuarto Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres	2018-2030
Costa Rica	Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres	2018-2030
Ecuador	Agenda Nacional de las Mujeres y Personas LGBTI	2018-2021
El Salvador	Plan Nacional de Igualdad	2016-2020
Panamá	Plan de Acción de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres	2016-2019
Paraguay	IV Plan Nacional de Igualdad	2018-2024
República Dominicana	Plan de Igualdad y Equidad de Género PLANEG III	2019-2030
Uruguay	Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030	2018 <sup>a</sup> -2030

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los informes nacionales de los países de seguimiento a la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030.

<sup>a</sup> Si bien la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030 del Uruguay no consigna año de inicio del período, se considera como fecha de inicio el año de su aprobación.

En México, está en desarrollo el proceso de elaboración del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) para el período 2019-2023. Dicho programa establecerá objetivos, estrategias y líneas de acción, e involucrará a los tres poderes del Estado, los tres niveles de gobierno y organismos autónomos, para consolidar la política nacional de igualdad.

Además de los avances en lo referente a los planes de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, se evidencian en la región avances en cuanto a otras políticas de igualdad de género. Entre los países del Caribe de los que existe información de seguimiento disponible, se informan algunos avances en el ámbito institucional, en particular en la formulación de políticas, planes de acción o estrategias nacionales. Por ejemplo, países y territorios como Antigua y Barbuda, Barbados, Granada, Guyana y las Islas Vírgenes Británicas cuentan con o están desarrollando una estrategia nacional o plan de acción para la igualdad de género. En Suriname, se encuentran en proceso de formulación la política de género 2021-2035 y el plan de acción de género para 2019 y 2020.

En Cuba, se encuentra en proceso de actualización el Plan de Acción Nacional de Seguimiento a la Conferencia de Beijing, que contiene medidas específicas en todos los sectores, de cuyo cumplimiento son responsables los distintos organismos de la administración central del Estado. Además, varios ministerios y otras entidades del Estado han establecido sus propias estrategias de género, que incluyen metas, plazos y actores involucrados, en cuya elaboración ha colaborado la Federación de Mujeres Cubanas.

## 2. Avances en materia de autonomía económica

La autonomía económica de las mujeres se vincula con su posibilidad de controlar activos y recursos y ha sido parte de las políticas de igualdad de género de América Latina y el Caribe. Los avances encaminados al logro de la autonomía económica de las mujeres se relacionan con los marcos normativos vinculados al trabajo remunerado y no remunerado; institucionalidad reflejada en el desarrollo de políticas y planes específicos sobre cuidados, corresponsabilidad y derechos laborales o empleo; sistemas de información sobre trabajo remunerado y no remunerado y uso del tiempo, e iniciativas en el ámbito de las comunicaciones, incluidas campañas de sensibilización y promoción de la corresponsabilidad social en los cuidados.

Algunos países de la región han comenzado a debatir e implementar sistemas nacionales de cuidados que articulan a distintas instituciones para prestar atención integral y con un enfoque de derechos con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las poblaciones que requieren cuidados, pero además con el fin de facilitar la incorporación de las mujeres al mercado laboral. En 2015, a través de la Ley núm. 19.353, se creó el Sistema Nacional Integrado de Cuidados del Uruguay. Asimismo, en Costa Rica se creó un sistema que incluye la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, y además la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores. En el Paraguay, se trabajó en la formulación de una política nacional de cuidados y para ello se estableció el Grupo Impulsor Interinstitucional para la Elaboración de la Política de Cuidados en el Paraguay (GIPC), institucionalizado mediante el Decreto núm. 1.783 del 17 de mayo de 2019 y conformado por 12 instituciones públicas del ámbito social. En la Argentina, con el fin de promover efectivamente el reconocimiento, la redistribución y la reducción del trabajo doméstico no remunerado, la corresponsabilidad y la conciliación entre la vida familiar y laboral, se lanzó en 2016 el Plan Nacional de Primera Infancia.

Un elemento que ha sido indispensable para la formulación de políticas orientadas a la corresponsabilidad en relación con los cuidados es la visibilización estadística de la sobrecarga de trabajo no remunerado de las mujeres, que opera como una barrera para su participación en los ámbitos político, laboral y comunitario, así como para el logro de su autonomía económica. La Agenda Regional de Género y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible han señalado la importancia del reconocimiento y la valorización del trabajo no remunerado, así como de la necesidad de generar instrumentos que permitan la medición del uso del tiempo de hombres y mujeres. En la actualidad, 19 países de la región ya han llevado a cabo al menos una medición del uso del tiempo y los datos recopilados han sido claves para el análisis de género, la medición de todas las formas de trabajo, el análisis del vínculo entre la distribución de los ingresos y la distribución del tiempo, el seguimiento de compromisos nacionales, regionales y globales en torno a la distribución del trabajo no remunerado y la elaboración de cuentas satélite del trabajo no remunerado de los hogares.

### Cuadro I.2

América Latina (11 países): encuestas, módulos o preguntas para la medición del uso del tiempo, 2014-2018

País	Fecha	Tipo de levantamiento
Argentina	2016	Encuesta sobre Uso del Tiempo en la Ciudad de Buenos Aires
Brasil	Desde 2016	Módulo en la Encuesta Nacional de Hogares Continua (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continua (PNAD-C))
Chile	2015	Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo
Colombia	2017	Encuesta Nacional de Uso del Tiempo
	2018	Preguntas en la Gran Encuesta Integrada de Hogares
Costa Rica	2017	Encuesta Nacional de Uso del Tiempo
Cuba	2016	Sección sobre uso del tiempo y cuidados en la Encuesta sobre Igualdad de Género
El Salvador	2017	Encuesta Nacional de Uso del Tiempo
Guatemala	2014 y 2017	Módulo en la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos
	2014	Módulo en la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)
México	2016	Preguntas en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
	2014	Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT)
Paraguay	2016	Encuesta sobre Uso del Tiempo (EUT)
República Dominicana	2016	Módulo de uso del tiempo en la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Repositorio de información sobre uso del tiempo de América Latina y el Caribe [en línea] [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2019-10\\_repositorio\\_uso\\_del\\_tiempo\\_esp.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2019-10_repositorio_uso_del_tiempo_esp.pdf).

### 3. Avances en materia de autonomía física

La autonomía física se ha definido como la capacidad para decidir libremente acerca de la sexualidad y la reproducción, y el derecho a vivir una vida libre de violencia (CEPAL, 2011) y ha estado en el centro de las políticas de igualdad de género de América Latina y el Caribe. Los avances encaminados al logro de la autonomía física de las mujeres se relacionan con el desarrollo de diversos tipos de leyes para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, en particular las leyes integrales sobre violencia por razón de género contra las mujeres.

En la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de las Naciones Unidas se ha definido la violencia contra la mujer como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”. En el marco de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en la recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19, de 2017, se utiliza la expresión “violencia por razón de género contra la mujer” como un término más preciso para poner de manifiesto las causas y los efectos basados en el género. Esta expresión refuerza aún más la noción de la violencia como un problema social más que individual, que exige respuestas integrales, más allá de aquellas relativas a los sucesos concretos, los autores, las víctimas y los supervivientes (Naciones Unidas, 2017).

Las leyes integrales dirigidas a superar la violencia contra las mujeres han sido denominadas “de segunda generación,” debido a que consideran la violencia en el ámbito de las relaciones interpersonales, visibilizan tipos de violencia (física, psicológica, sexual, económica, patrimonial, simbólica, feminicida), desarrollan un abordaje integral de las distintas expresiones de violencia (violencia doméstica, violencia institucional, violencia laboral, contra la libertad reproductiva, violencia obstétrica, violencia mediática, tráfico y trata y explotación sexual) y surgen con el propósito de subsanar los problemas de coherencia o los vacíos existentes en las legislaciones nacionales. Hasta mediados de 2019, 13 países han aprobado leyes integrales sobre violencia contra las mujeres, que identifican múltiples dimensiones de este problema (véase el mapa I.1).

En las leyes integrales sobre violencia se establece la creación de sistemas o coordinaciones entre distintos estamentos del Estado de modo que las instituciones sectoriales y de nivel central o descentralizado puedan interactuar para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. En la mayoría de los países, el mecanismo para el adelanto de las mujeres actúa como órgano rector responsable de la aplicación de estas leyes, con excepción del Estado Plurinacional de Bolivia, donde el órgano rector es el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional.

Entre los países de la región, las leyes integrales sobre violencia se diferencian en algunos aspectos significativos: en las formas de violencia consideradas, en el abordaje integral (que involucra al Poder Judicial en distintas competencias o a la justicia penal exclusivamente) y en la posición adoptada frente a la utilización de medios alternativos para la resolución de conflictos. También hay diferencias en los ámbitos de aplicación de las leyes, así como en cuanto a los órganos rectores.

El análisis de las leyes integrales vigentes muestra que estas no siempre incluyen medidas concretas para garantizar su aplicación, monitoreo y evaluación. En más de la mitad de los países de la región se requiere armonizar la legislación con las políticas públicas, aumentar la coherencia legislativa, fortalecer las capacidades de los funcionarios públicos y contar con mayores recursos para la implementación de la ley. Además, resulta relevante el fortalecimiento de la articulación y el trabajo coordinado del conjunto de los sectores del Estado, para dar respuestas adecuadas frente a los contextos sociales y políticos caracterizados por patrones culturales patriarcales que con frecuencia presentan resistencia a la reglamentación y aplicación de las leyes vigentes.

En los países del Caribe, se observan avances en lo referente a los marcos normativos orientados al logro de la autonomía física de las mujeres, y en particular a poner fin a la violencia de género contra las mujeres. Al respecto, se reconocen progresos en el establecimiento de marcos normativos para erradicar la violencia por razón de género contra las mujeres en países y territorios como Antigua y Barbuda, Barbados, Granada, Guyana, las Islas Vírgenes Británicas, las Islas Turcas y Caicos y Suriname. En algunos países y territorios como Antigua y Barbuda, Barbados, Granada, Guyana, las Islas Turcas y Caicos y Suriname se han desarrollado además marcos específicos sobre trata de mujeres y niñas. Por otra parte, respecto a la arquitectura institucional para hacer frente a la violencia, Antigua y Barbuda cuenta con un tribunal modelo de delitos sexuales; Granada con una Unidad de Violencia Doméstica en la División de Asuntos de Género y

de Familia del Ministerio de Desarrollo Social, Vivienda y Empoderamiento Comunitario, y Suriname con el Consejo Nacional sobre Violencia Doméstica, creado en junio de 2017 por el Ministro de Justicia y Policía por un período de tres años, con la tarea principal de actualizar el Plan de Política Nacional: Enfoque Estructural sobre Violencia Doméstica y formular un plan de trabajo para el abordaje integral de la violencia intrafamiliar.

Además de los avances legislativos, se han desarrollado planes nacionales contra la violencia hacia las mujeres en 30 países de América Latina y el Caribe. Estos son la expresión de la preocupación política de los Estados y los Gobiernos por formular estrategias de largo plazo que coincidan con la política nacional de igualdad de género e incorporen enfoques de integralidad e intersectorialidad, así como definiciones de las estrategias de prevención, atención, sanción y reparación fundamentalmente. Todos ellos son coherentes con el marco normativo internacional y definen mecanismos de implementación, monitoreo y seguimiento.

**Mapa I.1**

América Latina: países que cuentan con leyes integrales sobre violencia por razón de género contra las mujeres, 2019



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) [en línea] <https://oig.cepal.org/es>.

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

<sup>a</sup> La ley del Perú es de carácter mixto, debido a que se enfoca no solo en la violencia contra las mujeres, sino también en aquella perpetrada en el ámbito familiar. La ley incluye la violencia que ocurre en la comunidad, así como la tolerada y perpetrada por los agentes del Estado, lo que le da su carácter de integralidad.

## 4. Avances en materia de autonomía en la toma de decisiones

El progreso en lo referente a la autonomía de las mujeres en la toma de decisiones está asociado a aquellas acciones tendientes a ampliar sus posibilidades de participar plenamente en las decisiones que inciden en la vida propia y colectiva. En esta dimensión del enfoque de las autonomías, los objetivos de las políticas son la representación paritaria en las instancias de toma de decisiones, la promoción de acciones que propicien el reconocimiento de la diversidad y la creación de espacios de debate y de coordinación política y social en distintos ámbitos de la política pública (CEPAL, 2011). En este aspecto, los países de la región han avanzado en la formulación de marcos normativos en virtud de los cuales se reconocen y aplican el principio de paridad de género y mecanismos de cuotas, así como en la realización de otras acciones positivas para impulsar la participación política de las mujeres.

La influencia de los acuerdos regionales ha sido relevante, desde que la participación política y la paridad de género se incluyeron como temas centrales de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, realizada en Quito en 2007. En ella se reconoció que la paridad es “uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política”, y en las relaciones familiares en los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y que constituye “una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres” (CEPAL, 2017a).

A más de 28 años de la promulgación de la primera ley de cuotas en América Latina, varios países cuentan con algún tipo de norma sobre acciones afirmativas, cuotas o paridad. Esto podría ser un elemento que permitiera profundizar el principio de democracia paritaria, que implica avanzar en un contrato social en que hombres y mujeres asuman responsabilidades compartidas e igualitarias en todos los ámbitos del desarrollo. En el Caribe, actualmente dos países poseen legislación en estas materias. Uno de ellos, Guyana, estableció en 2001 una cuota del 33% en las listas de candidatos que los partidos presentan a elecciones de autoridades nacionales y regionales del país. Por otro lado, Haití, a través de una Ley Constitucional de 2012 que modificaba la Constitución de 1987, estableció una cuota de al menos un 30% de mujeres en todos los niveles de los servicios públicos y partidos políticos (véase el cuadro I.3).

### Cuadro I.3

América Latina y el Caribe (19 países): leyes de cuotas o paridad

País	Última ley o reforma	Año	Nivel de aplicación de la cuota legal
Argentina	Ley 27.412 sobre paridad de género en ámbitos de la representación política	2017	Parlamento nacional y del MERCOSUR
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ley 26, Ley del Régimen Electoral	2010	Cargos de elección popular, partidos políticos y otros cargos de la función pública
Brasil	Ley 9.504 que establece normas para elecciones	1997	Cámara de Diputados, Asambleas Legislativas de los estados y Cámaras Municipales
Chile	Ley 20.840	2015	Candidaturas parlamentarias (es de carácter temporal y funcionará desde las elecciones de 2017 hasta las de 2029)
Colombia	Ley 1.475, en la que se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones	2011	Candidaturas para elecciones a cuerpos colegiados
Costa Rica	Ley 8.765 Código Electoral	2009	Cargos de elección popular y partidos políticos
Ecuador	Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador	2009	Cargos de elección popular, partidos políticos y otros cargos de la función pública
El Salvador	Ley de Partidos Políticos	2013	Partidos políticos (es temporal y se aplicará en cinco elecciones a la Asamblea Legislativa y consejos municipales y en cuatro elecciones al Parlamento Centroamericano)
Guyana	Representation of People's (Amendment) Act 2001 (Section 11B, Articles 5-7)	2001	Partidos políticos en las elecciones nacionales y regionales
Haití	Loi constitutionnelle portant amendement de la constitution de 1987	2012	Servicios públicos y partidos políticos

Cuadro I.3 (conclusión)

País	Última ley o reforma	Año	Nivel de aplicación de la cuota legal
Honduras	Decreto 54-2012	2012	Elecciones primarias (internas) de los partidos, diputados propietarios y suplentes al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano, las alcaldías, vicealcaldías y cargos de regidores
México	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	2014	Candidaturas a cargos de elección popular para ambas Cámaras, Congresos Locales y Asamblea Legislativa del Distrito Federal
Nicaragua	Ley 790, Ley de Reforma a la Ley 331, "Ley Electoral"	2012	Candidaturas a elecciones municipales y parlamentarias y al Parlamento Centroamericano
Panamá	Ley 54	2012	Elecciones primarias (internas) de los partidos
Paraguay	Ley 834/96 del Código Electoral, art. 32 modificado por la Ley 1.830/01, inciso r	2008	Elecciones internas de los partidos
Perú	Se agrega art.191 de la Constitución Política	2005	Candidaturas a elecciones para las alcaldías, las regidurías y los gobiernos regionales
República Dominicana	Ley 12 que modifica la parte final del artículo 268 de la Ley Electoral 275-97	2000	Candidaturas a cargos de diputados, en la composición total de las nominaciones y propuestas a la Junta Central Electoral, partidos y agrupaciones políticas
Uruguay	Ley 19.555, sobre la participación equitativa de ambos sexos en la integración de los órganos electivos nacionales, departamentales y de dirección de los partidos políticos	2017	Elecciones de primer grado que se celebren para la integración de las autoridades nacionales, departamentales y municipales de los partidos políticos
Venezuela (República Bolivariana de)	Reglamento especial para garantizar los derechos de participación política de forma paritaria en las elecciones de diputadas y diputados a la Asamblea Nacional 2015	2015	Elecciones de Diputadas y Diputados a la Asamblea Nacional del año 2015

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) [en línea] <https://oig.cepal.org/es>.

A pesar de la legislación existente en la materia, las políticas dirigidas a avanzar hacia una mayor presencia de mujeres no se han diseñado desde una perspectiva interseccional, con la única excepción de la ley electoral del Estado Plurinacional de Bolivia, que legisla sobre la participación política de las mujeres indígenas. En consecuencia, los espacios de toma de decisiones siguen siendo uno de los principales escenarios de exclusión para las mujeres indígenas, afrodescendientes, LGBTI, jóvenes y pertenecientes a grupos en situación de vulneración de sus derechos, quienes no han tenido un espacio donde sus voces sean reconocidas y representadas y puedan participar plenamente de la vida económica, política, social y cultural de los países.

## C. Desafíos para la igualdad de género y la autonomía de las mujeres de la región

Si bien los países de América Latina y el Caribe han presentado avances significativos en materia de igualdad de género, autonomía y derechos de las mujeres, también se han identificado desafíos que los países de la región aún deben enfrentar a fin de superar los nudos de la desigualdad de género identificados en la Estrategia de Montevideo. Los retos que se reconocen como prioritarios para progresar hacia una mayor igualdad de género y hacia la autonomía de las mujeres se resumen a continuación, agrupándolos según los ámbitos compartidos en las distintas subregiones.

En el caso de los países del Caribe, entre los desafíos comunes se encuentra el fortalecimiento de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, en términos de dotarlos de mayores recursos presupuestarios e institucionales, la formulación de políticas y planes nacionales y el fortalecimiento de las capacidades institucionales para progresar hacia una mayor igualdad de género y autonomía de las mujeres. Junto con ello, persiste como un reto para los países de la subregión la creación de sistemas de información y registros

estadísticos y administrativos que permitan disponer de datos desagregados por sexo y desarrollar estadísticas de género que permitan cuantificar las desigualdades.

Entre los desafíos principales que enfrentan los países de América Latina, se encuentra avanzar hacia la implementación efectiva de la legislación ya aprobada en los países que han modificado sus marcos normativos, así como garantizar el acceso efectivo de las mujeres a la justicia. Es crucial dotar de recursos públicos a los distintos organismos del Estado para la implementación efectiva de la legislación aprobada recientemente. Junto con ello, algunos países requieren aún armonizar la normativa nacional con el marco internacional a favor de los derechos de las mujeres y articular la legislación nacional con los niveles subnacionales, como provincias, estados y alcaldías.

Además, en algunos países es clara la necesidad de fortalecer los mecanismos para el adelanto de las mujeres, en términos de otorgarles mayores recursos humanos, políticos y financieros, aumentar su jerarquía y garantizar su sostenibilidad en el tiempo, principalmente por medio de un financiamiento público estable que permita dar continuidad a las políticas, los programas y otras acciones. Al respecto se plantea como desafío común el fortalecimiento de los sistemas para el seguimiento de las asignaciones de recursos destinadas a la igualdad de género, así como el desarrollo de mecanismos de evaluación y rendición de cuentas. Junto con ello, se identifica como desafío incorporar la perspectiva de género en los instrumentos de la planificación nacional y en las estrategias y planes de desarrollo.

Un aspecto clave para el diseño de políticas públicas informadas con perspectiva de género es la producción, procesamiento y análisis de las estadísticas. El desafío común de los países de la región es contar con información estadística sistematizada y desagregada con enfoque interseccional. Asimismo, una necesidad permanente es implementar planes de formación y capacitación en materia de igualdad de género, dirigidos a las instituciones públicas, en especial a los sistemas de justicia.

En materia de la autonomía económica, se reconoce que persiste como un reto la desigual distribución del trabajo no remunerado y de cuidados, lo que refuerza la necesidad de incrementar la corresponsabilidad entre hombres y mujeres, y entre los hogares, la sociedad y el Estado. También se identifica como desafío la necesidad de promover una educación integral que supere los estereotipos sexistas y promueva una cultura de igualdad entre mujeres y hombres, para derribar los patrones culturales patriarcales, discriminatorios y violentos.

Respecto de la autonomía física, la violencia sigue siendo uno de los desafíos, pues pese a los avances, el problema persiste. Junto con ello, se requiere ampliar o profundizar los marcos normativos sobre violencia para hacer frente a las nuevas manifestaciones de este fenómeno: el acoso político hacia las mujeres, el acoso callejero y en espacios públicos, y el acoso por medios digitales.

En cuanto a la autonomía en la toma de decisiones, la participación de las mujeres se mantiene baja a pesar de la existencia de leyes que promueven cuotas o la paridad en los espacios de decisión. Por ello, sigue siendo necesario fortalecer la participación de mujeres en el Poder Legislativo de los países, así como generar condiciones para asegurar la participación y la incidencia efectiva de la sociedad civil en el proceso de elaboración y seguimiento de las políticas públicas de género.

## Bibliografía

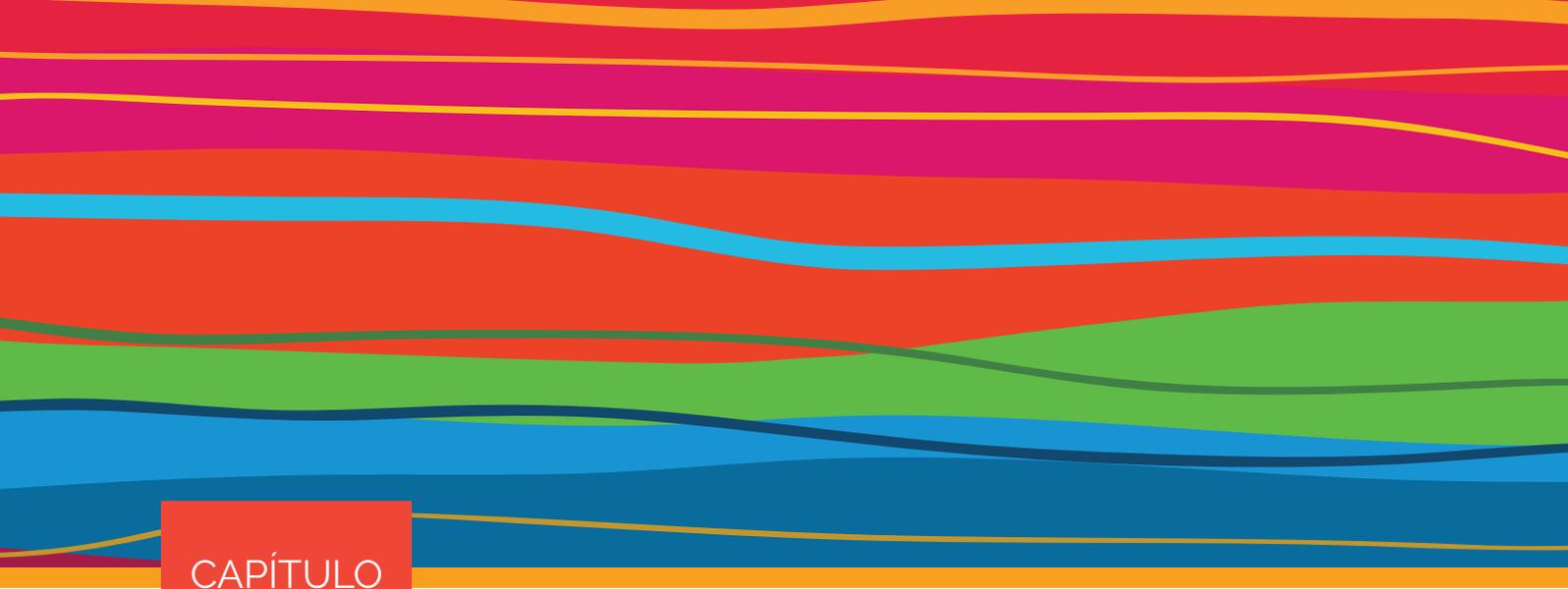
- Aguayo, F. y M. Nascimento (2018), "Violencia contra mujeres y niñas: lecturas de género sobre las políticas públicas en América Latina", *Revista Estudios de Políticas Públicas*, vol. 4, N° 2.
- Bárcena, A. (2017), "La igualdad de género y la autonomía de las mujeres en el centro del desarrollo sostenible", *Revista Pensamiento Iberoamericano*, N° 4.
- Bárcena, A. y A. Prado (2016), *El imperativo de la igualdad: por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI.
- Batthyány, K., N. Genta y V. Perrotta (2015), "Avanzando hacia la corresponsabilidad en los cuidados Análisis de las licencias parentales en el Uruguay", *serie Asuntos de Género*, N° 128 (LC/L.4085), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bidegain, N. (2017), "La Agenda 2030 y la Agenda Regional de Género: sinergias para la igualdad en América Latina y el Caribe", *serie Asuntos de Género*, N° 143 (LC/TS.2017/7/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bløj, C. (2017), "Trayectorias de mujeres: educación técnico-profesional y trabajo en la Argentina", *serie Asuntos de Género*, N° 145 (LC/TS.2017/25), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Bott, S. y otros (2019), "La violencia por parte de la pareja íntima en las Américas: una revisión sistemática y reanálisis de las estimativas nacionales de prevalencia", *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 43, 20 de marzo.
- Buquet, A. y H. Moreno (2017), "Trayectorias de mujeres: educación técnico-profesional y trabajo en México", *serie Asuntos de Género*, N° 146 (LC/TS.2017/35), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019a), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- (2019b), *Primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/CRPD.3/6), Santiago.
- (2019c), *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/FDS.3/3), Santiago.
- (2019d), "De beneficiarias a ciudadanas: acceso y tratamiento de las mujeres en los sistemas de pensiones de América Latina", *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Estudios*, N° 2 (LC/PUB.2017/1-P/Rev.1), Santiago.
- (2019e), "Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe: mapas de ruta para el desarrollo", *Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. Estudios*, N° 1 (LC/PUB.2017/1-P), Santiago.
- (2018a), "Acuerdos", Quincuagésima Séptima Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/mdm.57\\_acuerdos.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/mdm.57_acuerdos.pdf).
- (2018b), "Mujeres afrodescendientes en América Latina y el Caribe: deudas de igualdad", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/33), Santiago, julio.
- (2018c), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- (2018d), *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681/Rev.2), Santiago, abril.
- (2017a), *40 años de Agenda Regional de Género* (LC/G.2682/Rev.1), Santiago.
- (2017b), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago.
- (2017c), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- (2017d), "Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/121), Santiago.
- (2016a), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago.
- (2016b), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- (2016c), "Territorio e igualdad: planificación del desarrollo con perspectiva de género", *Manuales de la CEPAL*, N° 4 (LC/L.4237; LC/IP/L.347), Santiago.
- (2014a), *Mujeres indígenas: nuevas protagonistas para nuevas políticas* (LC/L.3842), Santiago.
- (2014b), *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (LC/L.3902), Santiago.
- (2014c), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2639), Santiago, marzo.
- (2013a), "Mujeres indígenas en América Latina. Dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos", *Documentos de Proyectos* (LC/W.558), Santiago.
- (2013b), *Mujeres en la economía digital: superar el umbral de la desigualdad* (LC/L.3666(CRM.12/3)), Santiago.

- (2011), “Informe anual 2011. El salto de la autonomía: de los márgenes al centro”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.436), Santiago, septiembre.
- (2010), *¿Qué Estado para qué igualdad?* (LC/G.2450/Rev.1), Santiago.
- Céspedes, C. y C. Robles (2016), “Niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe: deudas de igualdad”, *serie Asuntos de Género*, N° 133 (LC/L.4173), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Cliche, G., C. Ranaboldo y C. Serrano (2015), *Enfoque territorial para el empoderamiento de la mujer rural: América Latina y el Caribe*, Lima, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y otros.
- Crenshaw, K. W. (2012), “Cartografiando los márgenes: interseccionalidad, políticas identitarias, y violencia contra las mujeres de color”, *Intersecciones: cuerpos y sexualidades en la encrucijada*, Barcelona, Bellaterra.
- Espino, A. (2018), “Capacitación laboral para la autonomía económica de las mujeres en situación de pobreza”, *serie Asuntos de Género*, N° 153 (LC/TS.2018/104), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Essayag, S. (2017), *Del compromiso a la acción: políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe. Documento de análisis regional*, Ciudad de Panamá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres).
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2019), Base de Datos Género y Derecho a la Tierra [en línea] [http://www.fao.org/gender-landrights-database/data-map/statistics/es/?sta\\_id=1161](http://www.fao.org/gender-landrights-database/data-map/statistics/es/?sta_id=1161).
- (2017), “Mujeres de algodón: roles de género y participación en las cadenas de valor en Argentina, Bolivia, Colombia, Paraguay y Perú”, Santiago.
- Fries, L. (2019), “Las mujeres migrantes en las legislaciones de América Latina: análisis del repositorio de normativas sobre migración internacional del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe”, *serie Asuntos de Género*, N° 157, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- García, S. (2019), “Trayectorias de mujeres educación técnico-profesional y trabajo en el Ecuador”, *serie Asuntos de Género*, N° 156 (LC/TS.2019/28), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gherardi, N. (2016), “Otras formas de violencia contra las mujeres que reconocer, nombrar y visibilizar”, *serie Asuntos de Género*, N° 141 (LC/L.4262), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gobierno de Anguila (2019), “National Report on Progress in the Application of the Montevideo Strategy for Implementation of the Regional Gender Agenda within the Sustainable Development Framework by 2030” [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/anguilla\\_em\\_2019.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/anguilla_em_2019.pdf).
- Gobierno de Argentina (2019), “Informe Nacional sobre el Avance en la Aplicación de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030” [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/argentina\\_em\\_2019.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/argentina_em_2019.pdf).
- Gobierno de Chile (2019), “Informe Nacional sobre el Avance en la Aplicación de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030” [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/chile\\_em\\_2019.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/chile_em_2019.pdf).
- Gobierno de Costa Rica (2019), “Informe Nacional sobre el Avance en la Aplicación de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030” [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/costa\\_rica\\_em\\_2019.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/costa_rica_em_2019.pdf).
- Gobierno de Cuba (2019), “Informe Nacional sobre el Avance en la Aplicación de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030” [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/cuba\\_em\\_2019.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/cuba_em_2019.pdf).
- Gobierno del Ecuador (2019), “Informe Nacional sobre el Avance en la Aplicación de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030” [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/ecuador\\_em\\_2019.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/ecuador_em_2019.pdf).
- Gobierno de El Salvador (2019), “Informe Nacional sobre el Avance en la Aplicación de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030” [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/el\\_salvador\\_em\\_2019.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/el_salvador_em_2019.pdf).
- Gobierno de Guatemala (2019), “Informe Nacional sobre el Avance en la Aplicación de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030” [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/guatemala\\_em\\_2019.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/guatemala_em_2019.pdf).
- Gobierno de Honduras (2019), “Informe Nacional sobre el Avance en la Aplicación de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030” [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/honduras\\_em\\_2019.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/honduras_em_2019.pdf).
- Gobierno de las Islas Vírgenes Británicas (2019), “National Report on Progress in the Application of the Montevideo Strategy for Implementation of the Regional Gender Agenda within the Sustainable Development Framework by 2030” [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/british\\_virgin\\_islands\\_em\\_2019.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/british_virgin_islands_em_2019.pdf).

- Gobierno de México (2019), "Informe Nacional sobre el Avance en la Aplicación de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030" [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/mexico\\_em\\_2019.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/mexico_em_2019.pdf).
- Gobierno de Nicaragua (2019), "Informe Nacional sobre el Avance en la Aplicación de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030" [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/nicaragua\\_em\\_2019.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/nicaragua_em_2019.pdf).
- Gobierno de Panamá (2019), "Informe Nacional sobre el Avance en la Aplicación de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030" [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/panama\\_em\\_2019.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/panama_em_2019.pdf).
- Gobierno del Paraguay (2019), "Informe Nacional sobre el Avance en la Aplicación de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030" [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/paraguay\\_em\\_2019.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/paraguay_em_2019.pdf).
- Gobierno de la República Dominicana (2019), "Informe Nacional sobre el Avance en la Aplicación de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030" [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/republica\\_dominicana\\_em\\_2019.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/republica_dominicana_em_2019.pdf).
- Gobierno de Saint Kitts y Nevis (2019), "National Report on Progress in the Application of the Montevideo Strategy for Implementation of the Regional Gender Agenda within the Sustainable Development Framework by 2030" [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/st\\_christopher\\_and\\_nevis\\_em\\_2019.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/st_christopher_and_nevis_em_2019.pdf).
- Gobierno de San Vicente y las Granadinas (2019), "National Report on Progress in the Application of the Montevideo Strategy for Implementation of the Regional Gender Agenda within the Sustainable Development Framework by 2030" [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/st\\_vincent\\_and\\_g\\_em\\_2019.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/st_vincent_and_g_em_2019.pdf).
- Gobierno de Suriname (2019), "National Report on Progress in the Application of the Montevideo Strategy for Implementation of the Regional Gender Agenda within the Sustainable Development Framework by 2030" [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/suriname\\_em\\_2019.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/suriname_em_2019.pdf).
- Gobierno del Uruguay (2019), "Informe Nacional sobre el Avance en la Aplicación de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030" [en línea] <[https://www.cepal.org/sites/default/files/uruguay\\_em\\_2019.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/uruguay_em_2019.pdf)>.
- Guzmán, V. y S. Montaño (2012), "Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010)", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 118 (LC/L.3531), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Laguna, M. y M. A. del Ponte Flores (2019), "Cerrar las brechas, nota de política pública para la inclusión de la perspectiva de género e intercultural en la agricultura y el desarrollo rural", Ciudad de México, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)/Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- Lupica, C. (2015), "Corresponsabilidad de los cuidados y autonomía económica de las mujeres: lecciones aprendidas del permiso postnatal parental en Chile", *serie Asuntos de Género*, N° 126 (LC/L.3989), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- MESECVI/OEA (Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará/Organización de los Estados Americanos) (2018), *Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Muerte Violenta de Mujeres y Niñas (Femicidio/Feminicidio)*, Washington, D.C.
- Muñoz, C. (2019), "Educación técnico-profesional y autonomía económica de las mujeres jóvenes en América Latina y el Caribe", *serie Asuntos de Género*, N° 155 (LC/TS.2019/26), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (2019), World Population Prospects 2019 [en línea] <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/> [fecha de consulta: 1 de agosto de 2019].
- \_\_\_\_\_(2017), "Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19" (CEDAW/C/GC/35).
- \_\_\_\_\_(1995), "Declaración y Plataforma de Acción de Beijing" [en línea] [https://beijing20.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa\\_s\\_final\\_web.pdf](https://beijing20.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf).
- Nobre, M. y otros (2017), *Atlas de las mujeres rurales de América Latina y el Caribe: al tiempo de la vida y los hechos*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2015), "Declaración sobre la Violencia y el Acoso Políticos contra las Mujeres", VI Conferencia de Estados Parte de la Convención de Belém do Pará (OEA/Ser.L/II.7.10; MESECVI-VI/doc.117/15.rev2), Lima, 15 de octubre.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2018a), *Panorama Laboral 2018 América Latina y el Caribe*, Lima.
- \_\_\_\_\_(2018b), *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: avance global sobre las tendencias del empleo femenino 2018*, Ginebra.
- \_\_\_\_\_(2016), *Las mujeres en el trabajo: tendencias 2016*, Ginebra.

- ONU-Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2018), *Hacer las promesas realidad: la igualdad de género en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Nueva York.
- ONU-Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) y otros (2018), *Herramientas para el diseño de programas de acceso a la justicia para las mujeres*, Nueva York.
- (2017), *El progreso de las mujeres en América Latina y el Caribe 2017: transformar las economías para realizar los derechos*, Panamá.
- Rico, M. N. (2003), “Los sistemas de pensiones y sus deudas con la equidad de género entre las personas adultas mayores”, documento preparado para la Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento: hacia una estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 19 a 21 de noviembre.
- Rico, M. N. y O. Segovia (2017), “¿Cómo vivimos la ciudad? Hacia un nuevo paradigma urbano para la igualdad de género”, *¿Quién cuida en la ciudad?: aportes para políticas urbanas de igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 150 (LC/PUB.2017/23-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez, C. y L. Pautassi (2016), “Violencia contra las mujeres y políticas públicas: implicancias fiscales y socioeconómicas”, *serie Asuntos de Género*, N° 137 (LC/L. 4236), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rozas, P. y L. S. Arredondo (2015), “Violencia de género en el transporte público: una regulación pendiente”, *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 172 (LC/L.4047), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Sallé, M. Á., L. Molpeceres y E. Infante (2018), “Análisis de legislación discriminatoria en América Latina y el Caribe en materia de autonomía y empoderamiento económico de las mujeres”, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres ONU-Mujeres/Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).
- Sánchez, M. A. (2011), “Género y vejez: una mirada distinta a un problema común”, *Revista Ciencia*.
- Scuro, L. y I. Vaca Trigo (2017), “La distribución del tiempo en el análisis de las desigualdades en las ciudades de América Latina”, *¿Quién cuida en la ciudad?: aportes para políticas urbanas de igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 150 (LC/PUB.2017/23-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2018a), *Disciplina violenta en América Latina y el Caribe: un análisis estadístico*, Ciudad de Panamá, abril.
- (2018b), “Niños y niñas en América Latina y el Caribe: panorama 2018” [en línea] [https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org.lac/files/2018-09/20180911\\_UNICEF-NNA-en-ALC-Panorama2018-ESP-web\\_0.pdf](https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org.lac/files/2018-09/20180911_UNICEF-NNA-en-ALC-Panorama2018-ESP-web_0.pdf).
- 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, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Valdés, A. y M. C. Benavente (2014), *Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres*, Libros de la CEPAL, N° 130 (LC/G.2620-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Cooperación Española, octubre.
- Weller, J. y C. Roethlisberger (2011), “La calidad del empleo en América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 110 (LC/L.3320-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).





CAPÍTULO



# Heterogeneidad regional: el desafío de la interseccionalidad para alcanzar la igualdad de género en América Latina y el Caribe

## Introducción

- A. Los menores niveles generales de pobreza no se traducen en una menor pobreza para las mujeres
- B. Desigualdad desde la infancia hasta la vejez: el ciclo de vida de las mujeres
- C. De lo rural a lo urbano: cómo el territorio puede profundizar la desigualdad de género
- D. Invisibilización de las mujeres indígenas y afrodescendientes
- E. Heterogeneidad en los mecanismos para el adelanto de las mujeres

## Bibliografía



## Introducción

La heterogeneidad es un rasgo ineludible de América Latina y el Caribe que se expresa tanto a nivel cultural como a nivel social, político y económico. Desde la CEPAL se ha identificado la heterogeneidad como una característica estructural de los sistemas productivos de la región, estrechamente relacionados con las desigualdades existentes; así, las “brechas de productividad, incorporación de progreso técnico y acceso a mercados ampliados se vinculan a la desigualdad en materia de educación y conocimiento, ingresos y trayectorias laborales, inserción en la sociedad del conocimiento y acceso a sistemas de protección social” (CEPAL, 2018c, pág. 31). Esta heterogeneidad también se da entre subregiones, entre países e incluso dentro de ellos.

Durante los últimos años, la región en su conjunto ha logrado avances importantes en la reducción de las desigualdades, pero también enfrenta posibles estancamientos e incluso el riesgo de retrocesos. En la primera década de este siglo la región dio pasos positivos, como la reducción de la desigualdad y del desempleo, una mejor distribución del ingreso, la consolidación de sus democracias y una mayor estabilidad macroeconómica, entre otros (CEPAL, 2014c). Sin embargo, estos pasos no son irreversibles y en esta segunda década que llega a su fin ha quedado de manifiesto que la región enfrenta grandes resistencias al avance de la igualdad de derechos y a la profundización de las reformas sociales (CEPAL, 2018c, pág. 33).

Los progresos en la garantía de los derechos de las mujeres en la región tampoco son homogéneos ni inquebrantables, y están matizados por especificidades nacionales que, en muchos casos, se traducen en distintas velocidades y ritmos de implementación de las políticas públicas nacionales para el logro de la igualdad de género y la autonomía de las mujeres. Si bien se reconocen avances importantes en la garantía de los derechos de las mujeres en la región, se observan también diferencias dentro de los países. Algunos grupos de mujeres experimentan múltiples formas de discriminación y desigualdad que se entrecruzan y se potencian con las desigualdades de género; no considerar dichas complejidades inhibe el efecto de las políticas.

Un importante reto por enfrentar a nivel regional son los actuales obstáculos y las resistencias que surgen contra las iniciativas para la igualdad de género y la autonomía de las mujeres. El proceso de reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos ha atravesado complicados escenarios de avances y retrocesos en el que se distinguen persistentes obstáculos que limitan la autonomía económica, física y en la toma de decisiones de las mujeres, “a la vez que emergen nuevos liderazgos femeninos y que amplios sectores de la sociedad reconocen la importancia de una agenda de igualdad” (Guzmán y Montaña, 2012, pág. 8). En particular, durante los últimos años se constata en la región el resurgimiento de prácticas y discursos discriminatorios, “que limitan el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres” (CEPAL, 2018a, pág. 2) y cuestionan el avance de las políticas de igualdad de género y los progresos alcanzados; es crucial garantizar la sostenibilidad de lo logrado hasta ahora. Por otra parte, emergen también nuevos movimientos feministas liderados por nuevas generaciones en la región que mantienen vigentes las demandas sociales por la igualdad de género y los derechos y la autonomía de las mujeres.

En este contexto, resulta clave atender las diversas dimensiones de la desigualdad que se entrecruzan y se ven potenciadas con la desigualdad de género, provocando situaciones de aún mayor desigualdad y discriminación para diversos grupos de mujeres. Estas dimensiones agregan un mayor nivel de complejidad a la interrelación de los nudos estructurales de la desigualdad identificados por los gobiernos de la región en la Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030. Por ello, la Agenda Regional de Género ha integrado el reconocimiento de la diversidad de las mujeres de los países de América Latina y el Caribe y de sus necesidades específicas, además de tener en cuenta “las formas en que las distintas categorías, posiciones o situaciones (culturales, identitarias, sociales, etarias, étnicas, raciales y otras) producen una discriminación particular o se conjugan para agravar o profundizar alguna desigualdad” (CEPAL, 2016a, pág. 22).

La situación de las mujeres latinoamericanas y caribeñas es heterogénea; es necesario garantizar que los avances lleguen a esa diversidad de mujeres y que se aborden las desigualdades de género desde una perspectiva interseccional, reconociendo las distintas experiencias de opresión o privilegio que existen. Si bien el enfoque de la interseccionalidad surge para reconocer “las distintas formas en las que la raza y el género

interactúan” (Crenshaw, 2012, pág. 89), es aplicable hoy a las diversas intersecciones que se producen entre el género y otras categorías y jerarquías sociales, como la edad, la pertenencia territorial o étnico-racial y la clase social o condición socioeconómica, entre otras.

Los desafíos son diversos, y los avances alcanzados hasta ahora se ven matizados por esta heterogeneidad. Por ejemplo, a pesar del aumento de la representación de las mujeres en los parlamentos nacionales (en la región se ha producido un incremento del 15,2% al 31,2% entre 2002 y 2019), esta participación sigue siendo inferior a la masculina, y no integra necesariamente a la diversidad de mujeres latinoamericanas y caribeñas ni alcanza todos los ámbitos de representación. Por otro lado, se observa una reducción del número de mujeres sin ingresos propios, del 41,0% en 2002 al 28,1% en 2017, pero aquellos países que cuentan con menores niveles de pobreza registran un incremento de los índices de feminización en los hogares pobres, lo que refleja que las mujeres están sobrerrepresentadas en la población en situación de pobreza y que las estrategias para la superación de esta no necesariamente incluyen una perspectiva de género.

Las particularidades nacionales en términos de los avances normativos y de institucionalización de los mecanismos para el adelanto de las mujeres y para asegurar la participación de la sociedad civil determinan diferencias en el ritmo de implementación de los compromisos con la igualdad de género. También influyen factores como las normas sociales, los contextos económicos y políticos y la exposición a condiciones externas. Un ejemplo específico es lo que ocurre en la subregión del Caribe, donde la vulnerabilidad a los efectos del cambio climático y los fenómenos meteorológicos extremos condiciona las prioridades de acción de los Estados y repercute sobre la autonomía de las mujeres.

Por ello, este capítulo abordará la heterogeneidad regional como un elemento clave para las políticas de igualdad de género, tanto desde el punto de vista del análisis de sus avances como de la comprensión de los desafíos que conlleva erosionar los nudos estructurales de la desigualdad y avanzar hacia una mayor autonomía de las mujeres en toda su diversidad, ante un contexto mundial cambiante. En particular, se revisarán los desafíos que enfrentan los distintos países a la hora de garantizar los derechos de la diversidad de mujeres que habitan la región, así como algunas de las dimensiones marcadas por la heterogeneidad regional, como la dimensión institucional —plasmada en los mecanismos para el adelanto de las mujeres—, la socioeconómica, la etaria o del ciclo vital, la territorial y la étnico racial, que encierran diversas formas de desigualdad para las mujeres de la región. Si bien las dimensiones abordadas no agotan las posibles intersecciones de la desigualdad de género con otras formas de discriminación y exclusión, su reconocimiento permite observar que las diferencias entre mujeres y hombres producen jerarquías sociales que se superponen, agudizan las desigualdades que experimentan las mujeres e inciden en las políticas de igualdad de género.

## A. Los menores niveles generales de pobreza no se traducen en una menor pobreza para las mujeres

En la región se observa una clara tendencia creciente a la sobrerrepresentación de las mujeres en los hogares en situación de pobreza que se refleja en el índice de feminidad de los hogares pobres y en extrema pobreza<sup>1</sup>. Dicho índice experimentó un aumento durante la primera década del siglo XXI y durante los últimos años se ha mantenido relativamente estable. En 2002 el promedio regional de América Latina del índice de feminidad de los hogares en situación de pobreza, en el que se consideran datos de 18 países, alcanzó la cifra de 105 mujeres por cada 100 hombres, y en 2017 se había incrementado hasta 113 mujeres por cada 100 hombres. En el caso de la pobreza extrema, el indicador registraba 108 mujeres por cada 100 hombres en 2002 y en 2017 había aumentado hasta alcanzar el valor de 116 mujeres por cada 100 hombres.

El comportamiento de este índice es heterogéneo en la región. Son llamativas las diferencias según zona geográfica: en 2017 el índice de feminidad de la pobreza extrema fue de 121,8 en las zonas urbanas y

<sup>1</sup> Este índice muestra las disparidades en la incidencia de la pobreza y pobreza extrema entre mujeres y hombres. Un valor superior a 100 indica que la pobreza (o pobreza extrema) afecta en mayor grado a las mujeres que a los hombres; un valor inferior a 100, la situación contraria.

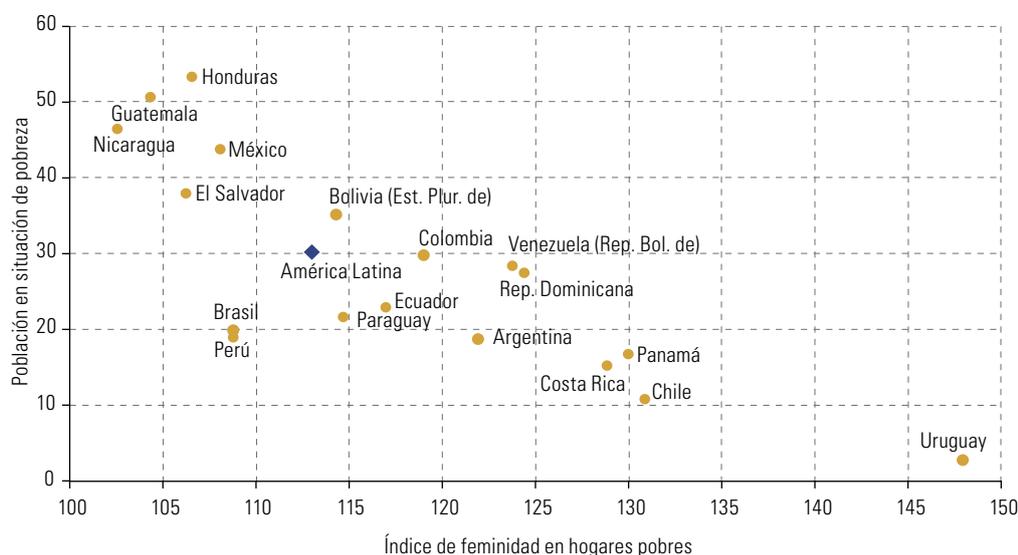
111,7 en las zonas rurales, y en el caso de la pobreza no extrema, de 115,6 en las zonas urbanas y 110,2 en las zonas rurales. Esto demuestra patrones geográficos diferenciados, ya que, si bien los índices de pobreza más altos se encuentran en las zonas rurales<sup>2</sup>, se observa que en las ciudades las mujeres enfrentan barreras particulares para alcanzar su autonomía económica y se encuentran sobrerrepresentadas entre la población en situación de pobreza y extrema pobreza.

Otro aspecto que llama la atención es la relación inversa de este índice con los niveles de pobreza nacionales. En los países con altos niveles de pobreza (Honduras, Guatemala, Nicaragua y México) el índice de feminidad de los hogares pobres es de los más bajos de la región (véase el gráfico II.1). También se observa que en aquellos países donde más se ha reducido el porcentaje de pobreza por ingresos en los últimos años (Argentina, Chile y Paraguay) se ha incrementado el índice de feminidad, lo que implica que, si bien hay menos hogares pobres en el país, estos concentran una mayor proporción de mujeres que de hombres.

Se hace necesario repensar las políticas públicas de superación de la pobreza para lograr atender a este grupo específico de mujeres que, por distintas barreras, no logran salir de esta condición y quedan fuera de las políticas y programas sociales cuyo diseño no incorpora una perspectiva de género.

### Gráfico II.1

América Latina (18 países): personas en situación de pobreza e índice de feminidad en hogares pobres, alrededor de 2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



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

<sup>a</sup> Datos nacionales, salvo en el caso de la Argentina, donde se analizaron 31 aglomerados urbanos. Los datos corresponden al año 2017, salvo en el caso de Guatemala, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de), donde corresponden al año 2014, y Honduras, México y la República Dominicana, donde corresponden al año 2016.

Además, el porcentaje de mujeres sin ingresos propios es superior al de hombres en dicha situación. Según datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), en torno a 2017 el promedio ponderado de mujeres sin ingresos propios en América Latina era del 28,1 %, en tanto que para los hombres en similar situación era del 13,2 %. Esto implica que cerca de un tercio de las mujeres de la región depende totalmente de otros para su subsistencia. En países como El Salvador, el porcentaje de mujeres sin ingresos propios suponía un 41,6 % en 2017. La mayor cifra registrada corresponde a Guatemala, con un 51 % de mujeres sin ingresos propios en 2014 (último año con datos disponibles).

<sup>2</sup> Según información de 18 países de América Latina, en 2017 el índice de pobreza en el área rural alcanzaba el 46,4% y en el área urbana, el 26,3%. En el caso de la pobreza extrema, la cifra alcanzaba el 20,4% en el área rural y el 7,8% en el área urbana.

La situación socioeconómica de las mujeres en la región no se explica necesariamente por su nivel educativo, ya que este es en muchos casos superior. Durante las últimas décadas, se ha observado en la región un mayor acceso de las mujeres a los distintos niveles educativos que se evidencia en el mayor promedio de años de estudio de las mujeres. Sin embargo, estos mayores niveles educativos no han sido suficientes para superar las desigualdades de género en el mercado laboral. Por ello, es imperativo que las políticas públicas incorporen una perspectiva de género e interseccionalidad para superar las barreras específicas que enfrentan las mujeres en toda su diversidad.

## B. Desigualdad desde la infancia hasta la vejez: el ciclo de vida de las mujeres

La edad se considera un determinante de la distribución del bienestar y el poder en la estructura social, y es “una de las bases de la organización social en torno a la que se asignan responsabilidades y roles” (CEPAL, 2017a, pág. 24). Es por ello que el cruce de la edad con la desigualdad de género implica distintas experiencias vitales para las mujeres. El género se puede considerar como un elemento clave “en la construcción biográfica de los individuos durante toda su vida” (Sánchez, 2011, pág. 52) y para las mujeres significa enfrentar diferentes expresiones de la desigualdad según la etapa del ciclo vital que atraviesen.

Por un lado, el reconocimiento en América Latina y el Caribe de las niñas y adolescentes, así como de las discriminaciones que las afectan, requiere una perspectiva interseccional. Las “experiencias tempranas de discriminación obstaculizan el pleno ejercicio de derechos durante la primera infancia, así como a lo largo del ciclo de vida, perpetuando y reproduciendo desigualdades (Céspedes y Robles, 2016, pág. 17). Reflejo de ello son la mayor incidencia de la pobreza entre las poblaciones más jóvenes, la mayor violencia sexual en el caso de las niñas y adolescentes, la alta prevalencia de embarazo infantil y en adolescentes y la persistencia del matrimonio precoz o infantil, entre otras.

En 2017 la tasa de pobreza fue del 46% en niños, niñas y adolescentes de hasta 14 años y del 32,5% en las personas de 15 a 24 años, mientras que para aquellas de 55 años y más no excedía el 18% (CEPAL, 2019a, pág. 99). La evolución de la pobreza entre 2012 y 2017 se caracterizó por una profundización de las brechas entre los grupos de edad: entre los niños, niñas y adolescentes de hasta 14 años la tasa de pobreza aumentó casi 3 puntos porcentuales, mientras que para los mayores de 65 años cayó 2 puntos porcentuales. De esta manera, el cociente entre la pobreza de los niños y jóvenes y la de las personas de edad pasó de 2,5 a 3,0, y en el caso de la pobreza extrema la relación creció de 2,6 a 3,7 (CEPAL, 2019a, pág. 99).

Con relación a la violencia, en América Latina y el Caribe 4 de cada 10 niñas y adolescentes de entre 15 y 19 años han experimentado alguna vez violencia por parte de su pareja y 1,1 millones de niñas y adolescentes de 15 a 19 años han experimentado en algún momento desde su infancia violencia sexual o cualquier otro acto sexual forzado, donde el 80% de los agresores formaba parte del grupo familiar o eran conocidos de las víctimas (UNICEF, 2018b). La información disponible indica que el “64% de los niños y niñas menores de 15 años experimentan regularmente algún tipo de disciplina violenta (agresión emocional o castigo corporal)” y casi 1 de cada 2 niños y niñas son sometidos a castigos físicos (UNICEF, 2018a, pág. 1).

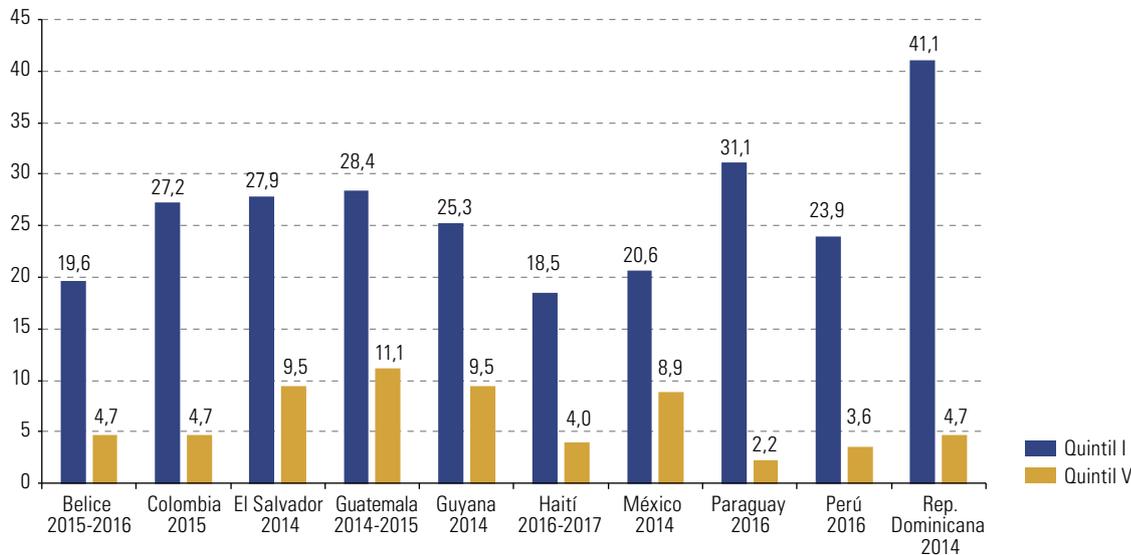
El “matrimonio infantil y precoz está íntimamente vinculado a las desigualdades, normas y estereotipos de género, pero también a la invisibilidad de la violencia sexual presente en este tipo de arreglos de pareja” (CEPAL, 2016a, pág. 95). Entre las niñas y adolescentes de 15 a 19 años que se encuentran en algún tipo de unión conyugal, 4 de cada 10 han experimentado violencia por parte de sus parejas (CEPAL, 2019b, pág. 130).

El embarazo y la maternidad en niñas y adolescentes es otro de los obstáculos importantes para la autonomía de las mujeres en etapas tempranas del ciclo de vida. La raíz de este problema se encuentra, entre otros, en los patrones culturales que asocian a las mujeres con la maternidad y la consecuente búsqueda de aprobación o inclusión social a partir de la reproducción; el déficit de los países en materia de políticas de educación sexual y reproductiva; la escasa oferta de servicios de salud especializados y adaptados a las

necesidades de las adolescentes, y las dificultades para enfrentar las relaciones de poder en la pareja y tomar decisiones para la anticoncepción de manera informada. El embarazo en etapas muy tempranas de la vida se relaciona, además, con el abandono escolar, los matrimonios precoces y una temprana asignación de responsabilidades de cuidado, lo que fomenta la reproducción intergeneracional de la pobreza monetaria y de tiempo. Los datos de la maternidad entre los 15 y los 19 años en América Latina y el Caribe ilustran de manera aguda la desigualdad socioeconómica. En la mayoría de los países, el porcentaje de adolescentes madres o embarazadas por primera vez del quintil socioeconómico más pobre es entre 2,5 y 14 veces mayor que el del quintil socioeconómico más alto (véase el gráfico II.2).

### Gráfico II.2

América Latina y el Caribe (10 países): mujeres de 15 a 19 años que han sido madres o están embarazadas por primera vez, según quintil socioeconómico, último año disponible  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Proyecto de primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/CRPD.3/3), Santiago, 2018.

Otro desafío regional son los insuficientes niveles de satisfacción en cuanto a la demanda de planificación familiar<sup>3</sup>, lo que reabre la discusión sobre la baja inversión pública en anticonceptivos y la preponderante responsabilidad económica de las mujeres sobre la reproducción. La demanda satisfecha de planificación familiar ha aumentado ligeramente en el curso de esta década: el promedio para América Latina y el Caribe pasó de un 81,6% en 2010 a un 82,8% en 2017.

Además de ello, las niñas llevan a cabo de manera temprana trabajo no remunerado dentro del hogar. Los datos disponibles indican que existe una desigualdad en el uso del tiempo que se inicia desde la infancia: las niñas y adolescentes menores de 18 años dedican entre cuatro y nueve horas semanales más que los varones en ese mismo rango de edad al trabajo no remunerado. Por otro lado, los niños y adolescentes menores de 18 años dedican entre dos y siete horas semanales más que las jóvenes del mismo tramo etario a actividades de convivencia social, que incluyen actividades recreativas, deportivas y de esparcimiento con pares y familiares (CEPAL, 2017a).

La mayor carga de trabajo doméstico y de cuidados de las mujeres se experimenta durante todo el ciclo de vida. Los resultados de las encuestas de hogares muestran que en nueve países de la región, un promedio

<sup>3</sup> El concepto de necesidades insatisfechas apunta a la brecha entre las intenciones reproductivas de la mujer y su comportamiento anticonceptivo. Las mujeres con necesidad insatisfecha de planificación familiar son aquellas que son fértiles y sexualmente activas y no usan ningún método anticonceptivo, mientras que reportan que no quieren tener más hijos o que desean retrasar el siguiente embarazo.

del 70,2% de las mujeres de entre 20 y 59 años de edad aduce razones familiares (cuidado de niños y niñas o personas dependientes, trabajo doméstico o la prohibición por parte de miembros del hogar) como motivo principal para no buscar activamente o desempeñar un trabajo remunerado. Así, la desigual distribución de las responsabilidades de trabajo doméstico y de cuidados que recae mayoritariamente en las mujeres opera como una barrera a la participación y reproduce las desigualdades en el mercado laboral (Vaca Trigo, 2019, pág. 12).

El aumento de la esperanza de vida, la caída de la tasa de fecundidad y el envejecimiento de la población hacen que crezca especialmente la proporción de mujeres entre las personas mayores. De acuerdo con las proyecciones de la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas, la media regional de la tasa global de fecundidad es de 2,04 hijos por mujer, y el porcentaje de personas mayores de 60 años es de un 13% (Naciones Unidas, 2019). No obstante, los procesos de transición demográfica no son homogéneos entre los países: 17 países se ubican por debajo de la media regional de la tasa de fecundidad, y también existen velocidades distintas de procesos de envejecimiento de la población.

Las desigualdades de género perduran durante toda la vida. Las desigualdades del mercado laboral en cuanto a acceso, contrataciones, segmentación horizontal y vertical, representación en la economía informal y monto de los salarios recibidos, entre otros factores de discriminación, se trasladan al sistema de pensiones, resultando determinantes para la exclusión de las mujeres de estas (CEPAL, 2019c). La situación de las mujeres mayores es precaria: “en promedio, tienen una cobertura de jubilaciones y pensiones más baja y acceden a montos que son cerca de un quinto inferiores a los de los hombres” (CEPAL, 2016a, pág. 73).

La situación de las mujeres en los sistemas de pensiones es un claro reflejo de la desigualdad de género que afecta a las mujeres en la vejez. En términos de cobertura, las mujeres están en peor situación que los hombres tanto en el caso de las personas cotizantes o afiliadas (activas) como en el de las receptoras de pensiones (pasivas). También están en peor situación en términos de suficiencia de las prestaciones, pues en todos los casos perciben prestaciones inferiores a las de los hombres, y están sobrerrepresentadas entre quienes perciben pensiones no contributivas o sociales, que son de menor monto que las contributivas. Las condiciones en que se encuentran las personas mayores, en particular las mujeres, son resultado “de una sucesión de significados y prácticas específicas para cada sexo que se inician en la juventud y que culminan en la edad avanzada. Estas condiciones pueden favorecer o no la calidad de vida de los individuos, y situarlos en riesgos particulares” (Sánchez, 2011, pág. 50). Por ello, abordar las políticas sociales tanto relativas a la vejez como a la infancia, juventud y adultez requiere considerar la situación de desventaja que enfrentan las niñas, adolescentes, adultas y mujeres mayores producto de su posición en el orden de género, lo que indudablemente se traduce en menores niveles de bienestar y desarrollo que agudizan las desigualdades específicas del propio ciclo vital.

## C. De lo rural a lo urbano: cómo el territorio puede profundizar la desigualdad de género

Las desigualdades de América Latina y el Caribe se expresan también a nivel del territorio, donde existen profundas brechas de desarrollo entre territorios ricos y territorios pobres dentro de cada país (CEPAL, 2019d). Esta heterogeneidad territorial es el resultado de “un patrón dispar de asentamiento, acompañado de un gran desequilibrio en la distribución de la riqueza y las oportunidades de bienestar material” (CEPAL, 2016b, pág. 61) que conlleva un marcado proceso de urbanización producto de la concentración de las oportunidades económicas y socioculturales en zonas urbanas y de “las fuerzas expulsoras desde el ámbito rural, que todavía siguen activas y operan tanto en escenarios de retraso como de modernización productiva” (CEPAL, 2019d, pág. 173). El resultado es que un alto porcentaje de la población —alrededor del 80%— vive en áreas urbanas.

El territorio se considera uno de los ejes estructurantes de las desigualdades sociales, al tener un peso determinante sobre su magnitud y reproducción en distintos ámbitos del desarrollo social (CEPAL, 2016b, pág. 62). No obstante, al sumarse a la dimensión de género produce situaciones de discriminación y exclusión

específicas para las mujeres, ya sea en zonas urbanas o en zonas rurales. Se ha reconocido que mujeres y hombres tienen distintas necesidades, aspiraciones y posibilidades de usar y acceder a los bienes y recursos del espacio que habitan, como consecuencia de la división sexual del trabajo y de los diferentes roles que desempeñan en la esfera privada y en la esfera pública, en el ámbito del trabajo reproductivo y en el ámbito del trabajo productivo (CEPAL, 2016c). Esto determina que el territorio no es neutro desde el punto de vista de género, sino que puede favorecer la exclusión de las mujeres o transformar la situación de desigualdad.

Para considerar la diversidad de los territorios en el análisis de las desigualdades de género hay que adoptar un enfoque que integre múltiples variables que se entrecruzan y potencian, y es clave articular los enfoques de desarrollo territorial y de género (CEPAL, 2016a, pág. 77). La dimensión territorial puede plasmarse en distintas expresiones de la desigualdad de género para las mujeres que habitan en áreas rurales y urbanas. Si bien el porcentaje de la población que habita en zonas rurales es considerablemente menor que el que habita en zonas urbanas, las mujeres rurales experimentan una situación particular de desigualdad que requiere considerar la dimensión territorial desde el enfoque de género.

Se ha planteado que existe una intersección entre los ejes de género y de los territorios rurales, en especial aquellos más apartados. Los rezagos y las menores oportunidades de los territorios rurales y de las mujeres están relacionados, en parte debido a factores estructurales de los territorios o del orden de género, como el acceso y control de los activos productivos (Cliche, Ranaboldo y Serrano, 2015). Muchas mujeres que habitan en zonas rurales “están obligadas a permanecer o migrar de sus localidades debido a situaciones de pobreza y violencia”, situación agravada por “la sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidados, la baja incidencia en los mercados formales y el limitado acceso a bienes y servicios” (Nobre y otros, 2017, pág. 4).

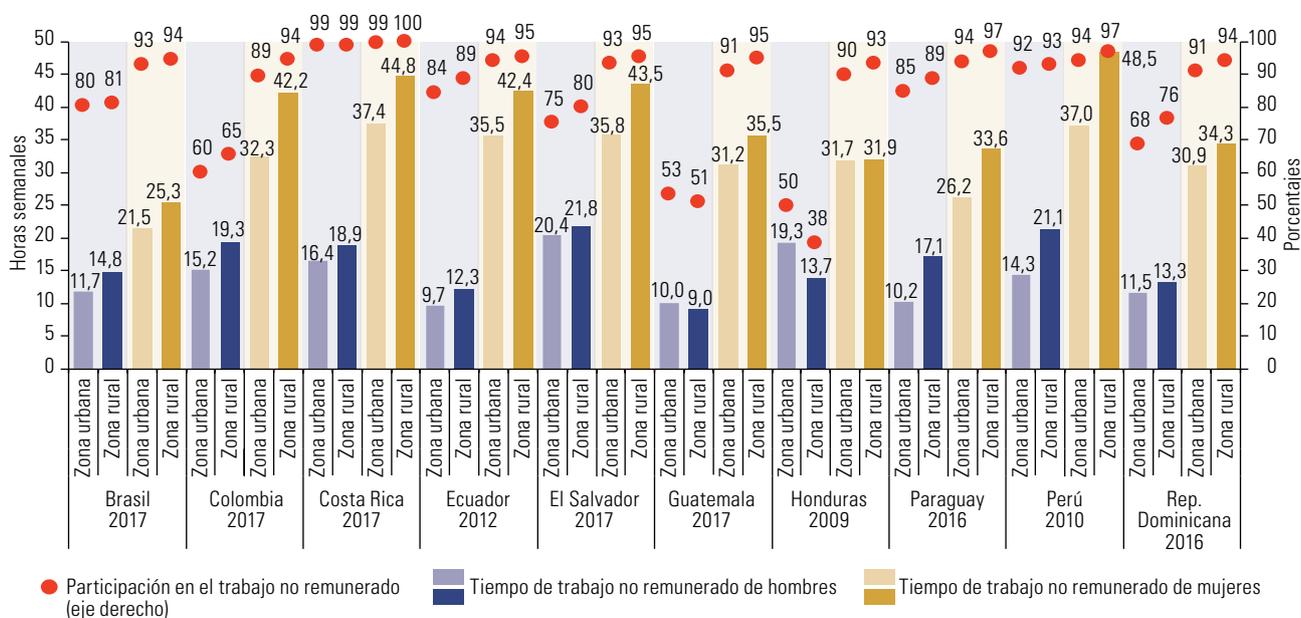
La situación de las mujeres rurales es también diversa, y esta diversidad puede expresarse tanto por las actividades que desarrollan (agropecuarias, de recolección, de pesca, asalariadas, o incluso actividades no agropecuarias que tienen lugar en el medio rural) como por las interrelaciones culturales y territoriales que las definen (Nobre y otros, 2017). Algunas de las manifestaciones de la desigualdad de género que afecta a las mujeres rurales son la baja participación laboral, el desigual uso del tiempo y los mayores niveles de pobreza. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en América Latina y el Caribe un total de 59 millones de mujeres viven en zonas rurales, de las cuales 20 millones son parte de la población económicamente activa y 4,5 millones son productoras agropecuarias y ganan un 24% menos que los hombres (FAO, 2017).

Un aspecto crítico de la dimensión territorial de la desigualdad de género ha sido la invisibilización del trabajo de las mujeres rurales. Los resultados de las encuestas de uso del tiempo en la región han permitido conocer que “la mayoría de las mujeres rurales que aparecen como inactivas en la medición tradicional del empleo son, en su mayoría, trabajadoras invisibles para las estadísticas oficiales”, pues participan del trabajo no remunerado o producen para el autoconsumo de su hogar (CEPAL, 2016a, pág. 79). Cabe señalar que “las funciones de las mujeres rurales incluyen trabajos productivos, comunales y de cuidados representando un pilar fundamental de la sobrevivencia de las familias” (Laguna y Del Ponte Flores, 2019, pág. 7), lo que se traduce en una carga importante de trabajo no remunerado que han reflejado recientemente las estadísticas regionales. Los datos de 10 países de América Latina muestran que las mujeres de zonas rurales participan en mayor medida y dedican más tiempo al trabajo no remunerado (véase el gráfico II.3). Por ello, un desarrollo rural con enfoque de género debería tener en cuenta las necesidades de las mujeres en su diversidad y en especial tomar en consideración “la información sobre la distribución y asignación del tiempo, además de la identificación de los cambios en el sector, la modernización tecnológica y las necesarias transformaciones socioculturales” (CEPAL, 2017a, pág. 211).

Por otra parte, las mujeres de las zonas urbanas también experimentan situaciones de desigualdad altamente condicionadas por el territorio que habitan. En particular, se ha cuestionado la neutralidad de género del espacio urbano, tanto en su planificación como “respecto de su percepción, uso y simbolización” (Rico y Segovia, 2017, pág. 41), ya que la desigualdad de género también se expresa en las formas de usar y habitar el territorio.

Gráfico II.3

América Latina (10 países): tiempo dedicado y tasa de participación en el trabajo no remunerado, según sexo y zona geográfica  
(En horas semanales y porcentajes)



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

Ejemplo de ello son las agresiones y el acoso en el transporte, problema que afecta principalmente a mujeres adolescentes y jóvenes, estudiantes y trabajadoras de estratos medios y bajos, que usan diariamente los medios de transporte público (Rozas y Arredondo, 2015). Esto tiene consecuencias en la relación de las mujeres con el territorio, ya que, al sentir temor, “abandonan el espacio público, disminuyen su radio de movilidad, utilizan las ofertas de la ciudad con menor frecuencia, cambian sus recorridos y le temen a la ciudad nocturna” (Rico y Segovia, 2017, pág. 56). Las desigualdades urbanas se manifiestan en la concentración de los ingresos, los recursos y las oportunidades en algunos grupos de la población, pero también en términos de la segregación espacial que “en las ciudades latinoamericanas [...] se relaciona con una diferencia en el acceso a los servicios y en su calidad” (Scuro y Vaca Trigo, 2017, pág. 130).

Finalmente, el uso del tiempo en el contexto urbano es un indicador de la desigualdad de género. Al respecto, se reconoce que “las mujeres que viven en hogares ubicados en tugurios dedican entre 4,1 y 9,7 horas semanales más al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que aquellas que viven en hogares sin privaciones, lo que agrava las brechas de género” (Scuro y Vaca Trigo, 2017, pág. 131).

## D. Invisibilización de las mujeres indígenas y afrodescendientes

En América Latina y el Caribe, el predominio de la cultura del privilegio se considera un reflejo del legado colonial y de la esclavitud, y las “relaciones sociales producidas por su práctica y las múltiples discriminaciones que persisten hasta hoy tienen un impacto crucial en las desigualdades étnico-raciales<sup>4</sup> en la región” (CEPAL, 2018c, pág. 227). Una de las expresiones de ello ha sido la invisibilización de las mujeres indígenas y afrodescendientes

<sup>4</sup> Si bien los conceptos de etnia y raza han sido objeto de una compleja discusión tanto a nivel teórico como de políticas públicas, en América Latina y el Caribe el término “etnia” se usa más comúnmente para referirse a los pueblos indígenas y el término “raza”, principalmente para los afrodescendientes (CEPAL, 2016b).

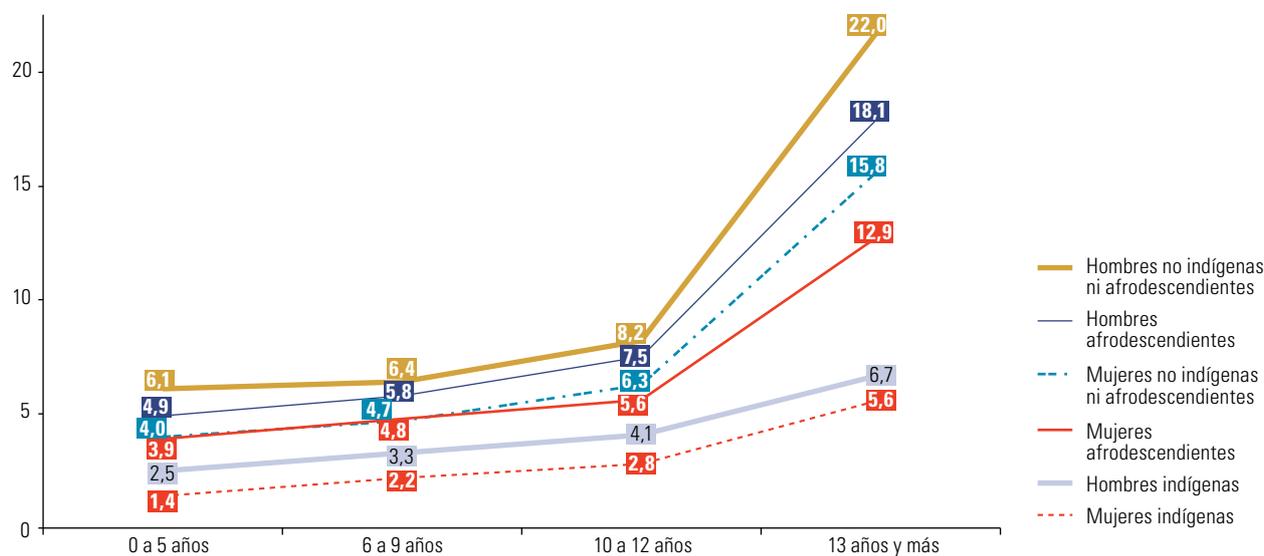
en la discusión tanto de las desigualdades de género como de las propias desigualdades étnico-raciales, lo que, más allá de exponerlas a una doble discriminación, las sitúa en la intersección de ambas condiciones de exclusión, tal como evoca el sentido original del concepto de interseccionalidad propuesto por Crenshaw (2012).

Una de las formas más patentes de exclusión que afecta a la población indígena y afrodescendiente es “la invisibilidad estadística de la que tradicionalmente ha sido objeto, lo que significa una vulneración de uno de los principios básicos y fundamentales para el diseño de políticas públicas, como conocer a qué población se dirigen las acciones, dónde se encuentra y cuáles son las necesidades específicas que se están atendiendo o los derechos que se busca garantizar” (CEPAL, 2016b, pág. 28).

A pesar de las limitaciones, la CEPAL ha intentado incluir la dimensión étnico-racial en el análisis de los datos regionales provenientes de las encuestas de hogares. Si bien la desagregación no siempre es posible, los datos estadísticos de algunos países demuestran la desigualdad específica que afecta a las mujeres indígenas y afrodescendientes. Al analizar los ingresos laborales por hora según la condición étnico-racial y los años de escolaridad, los datos de cuatro países de la región alrededor de 2017 indican que, sea cual sea su nivel de escolaridad, las mujeres indígenas se sitúan sistemáticamente en las posiciones inferiores de la escala de ingresos (véase el gráfico II.4).

#### Gráfico II.4

América Latina (promedio ponderado de 4 países<sup>a</sup>): ingresos por hora de la población ocupada de 15 años o más por años de escolaridad, sexo y condición étnico-racial, alrededor de 2017  
(En dólares internacionales)<sup>b</sup>



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

<sup>a</sup> Los países considerados son el Brasil, el Ecuador, el Perú y el Uruguay.

<sup>b</sup> Los cálculos fueron realizados sobre la base del indicador del Fondo Monetario Internacional (FMI) *Implied PPP conversion rate* (tasa de conversión en paridad del poder adquisitivo (PPA) implícita), que indica la relación entre las monedas locales y el dólar internacional, [en línea] <https://www.imf.org/external/datamapper/PPPEX@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOORLD>.

La intersección entre el género, la raza y la pertenencia indígena se traduce, por lo tanto, en diferentes niveles de ingreso para mujeres y hombres con un mismo nivel educativo, dadas las diferentes posiciones que ocupan en razón de su género y pertenencia étnica. En el gráfico II.4 se observa cómo, a mayor nivel de escolaridad, aumentan las diferencias salariales entre mujeres y hombres, que se ven además agudizadas por la condición étnico-racial: con 13 años de estudios o más, quienes reciben los ingresos más altos son los hombres no indígenas ni afrodescendientes, lo que refleja su posición privilegiada. Los siguen los hombres afrodescendientes; en tercer lugar, las mujeres no indígenas ni afrodescendientes; en cuarto lugar, las mujeres afrodescendientes, y, por último, los hombres indígenas y las mujeres indígenas. Estas últimas se encuentran en la posición más desventajosa.

Este dato ilustra claramente que el logro educativo, pese a ser garantía de mayores ingresos, se ve matizado por otros factores entre los cuales el género no es una dimensión más, sino una forma de desigualdad transversal a otras formas de exclusión: los niveles de ingreso sistemáticamente son mayores para los hombres que para las mujeres, lo que es síntoma del desigual orden de género. Además, dentro de los grupos de personas afrodescendientes y personas indígenas las mujeres se encuentran en peor condición que los hombres. Esto refleja cómo los nudos estructurales de la desigualdad se entrecruzan y vinculan las diferentes dimensiones de la desigualdad y la exclusión.

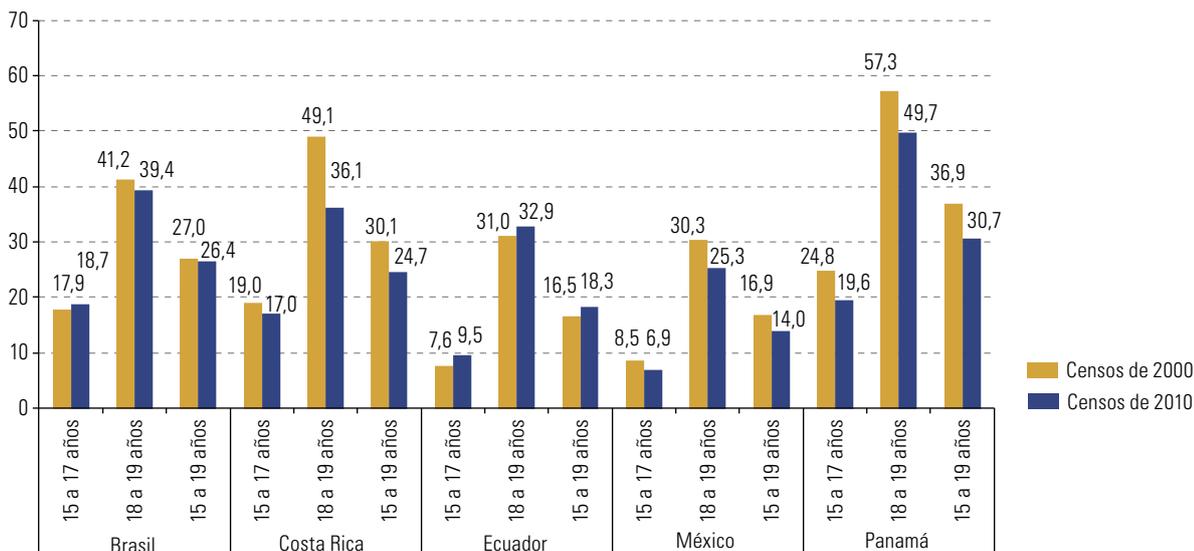
La información disponible en América Latina revela que existen más de 800 pueblos indígenas, cuya población estimada en 2015 era de al menos 48 millones de personas, y una población afrodescendiente compuesta por más de 125 millones de personas; ambos grupos se caracterizan por una amplia diversidad demográfica, social, territorial y política en los distintos países y dentro de estos; no obstante, cuentan con un denominador común: mayores niveles de pobreza y exclusión, derivados de largos procesos históricos que determinaron que “los pueblos indígenas y afrodescendientes ocuparan un lugar subordinado y que las desigualdades que los afectan se consolidaran durante la creación de los Estados-nación y se reprodujeran hasta el presente” (CEPAL, 2019d, pág. 41).

Por una parte, las mujeres indígenas no son “un grupo homogéneo, sino que presentan una gran diversidad de situaciones, necesidades y demandas” (CEPAL, 2013, pág. 17). Si bien se reconoce que los diversos pueblos indígenas entrañan una complejidad cultural que hace difícil generalizar la situación y posición social de las mujeres indígenas, la organización social y cultural de los pueblos indígenas —que rige las relaciones de género— influye directamente en el uso de anticonceptivos y en los patrones de unión y formación de las familias, entre otros aspectos (CEPAL, 2014b). Así, los datos disponibles evidencian algunas de las desigualdades más visibles, como las relacionadas con el embarazo en adolescentes, la mortalidad materna o la falta de acceso a los servicios de salud de calidad.

Se ha observado que las mujeres indígenas forman parte de colectivos con estructuras etarias más jóvenes que las poblaciones no indígenas, aunque la información de los últimos años indica que “se va perfilando con mayor claridad una contracción de la base de la pirámide de población indígena, [...] originada en tasas de fecundidad en descenso entre las mujeres indígenas” (CEPAL, 2014a, pág. 10). Pese a ello, sigue habiendo diferencias entre las mujeres indígenas y no indígenas. Por ejemplo, si bien los últimos censos revelan que la maternidad a edades tempranas ha disminuido en todos los países, entre las adolescentes indígenas resulta mayor, y su disminución ha sido acotada (véase el gráfico II.5).

Gráfico II.5

América Latina (5 países): jóvenes indígenas de 15 a 19 años que son madres, por grupos de edades (En porcentajes)

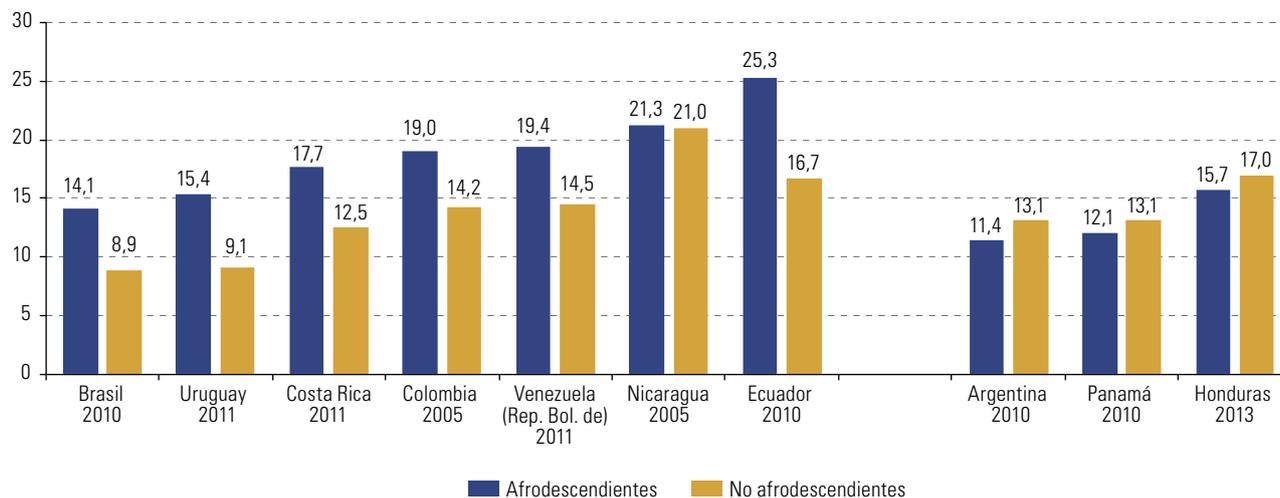


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Mujeres indígenas: nuevas protagonistas para nuevas políticas* (LC/L.3842), Santiago, 2014.

El embarazo en adolescentes es considerado un fenómeno complejo que se potencia con las desigualdades étnico-raciales. Se observa, además, que en la mayoría de los países de la región el porcentaje de adolescentes afrodescendientes de entre 15 y 19 años que son madres supera el porcentaje de maternidad de las adolescentes de la misma edad que no son afrodescendientes ni indígenas. Este último solo es mayor que en la población afrodescendiente del mismo rango etario en el caso de tres países (Argentina, Honduras y Panamá) (véase el gráfico II.6).

### Gráfico II.6

América Latina (10 países): proporción de adolescentes de entre 15 y 19 años que son madres, según condición racial, último año disponible  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Mujeres afrodescendientes en América Latina y el Caribe: deudas de igualdad", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/33), Santiago, 2018.

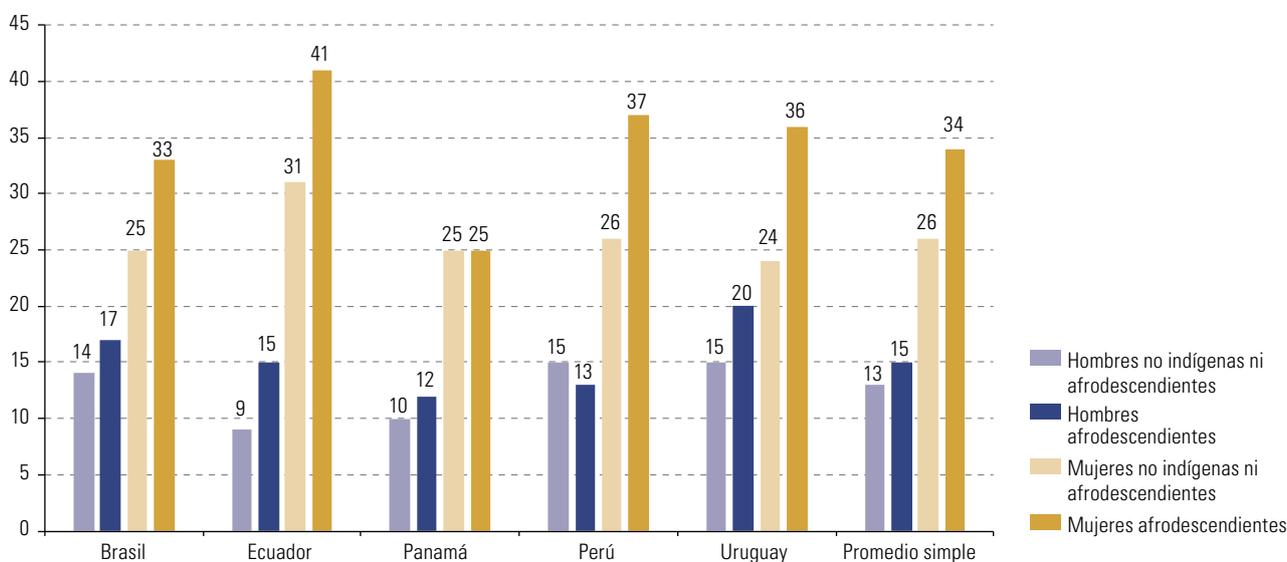
**Nota:** No incluye a la población indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

Por otra parte, se observan diferencias según la condición étnico-racial entre las personas jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni están en el mercado laboral. Los datos de cinco países de la región muestran que, en promedio, la proporción de mujeres jóvenes afrodescendientes en esa situación es mayor que la de las mujeres no indígenas ni afrodescendientes y que la de los hombres de ambos grupos. Concretamente, la proporción de mujeres afrodescendientes que no estudia ni trabaja de manera remunerada es 2,6 veces superior a la de los jóvenes no afrodescendientes ni indígenas, que en promedio se encuentran en la situación más favorable (véase el gráfico II.7). Esta situación viene fuertemente determinada por el trabajo doméstico no remunerado en el propio hogar y las tareas de cuidado, que recaen principalmente en estas jóvenes (CEPAL, 2019a).

Además, se observa que las mujeres indígenas y afrodescendientes siguen sin contar con representación suficiente en las instancias de poder político, ya sea de tipo electivo o por designación: se encuentran subrepresentadas tanto en los niveles de dirección de los partidos políticos como en los ámbitos ejecutivo, legislativo y judicial del Estado a nivel nacional y subnacional (CEPAL, 2018b, pág. 73). En este sentido, la participación de las mujeres afrodescendientes sigue siendo muy baja y contrasta con su activa presencia en organizaciones y redes o articulaciones regionales, nacionales y subnacionales (CEPAL, 2018b). En el caso de los pueblos indígenas, pese a haberse promovido especialmente su participación política a nivel local, se observa un predominio y una mayor frecuencia de las candidaturas de los hombres indígenas con respecto a las de las mujeres (CEPAL, 2014b).

Gráfico II.7

América Latina (5 países): jóvenes de 15 a 29 años que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, según condición racial y sexo, alrededor de 2016  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina 2018 (LC/PUB.2019/3-P) Santiago, 2019.

## E. Heterogeneidad en los mecanismos para el adelanto de las mujeres

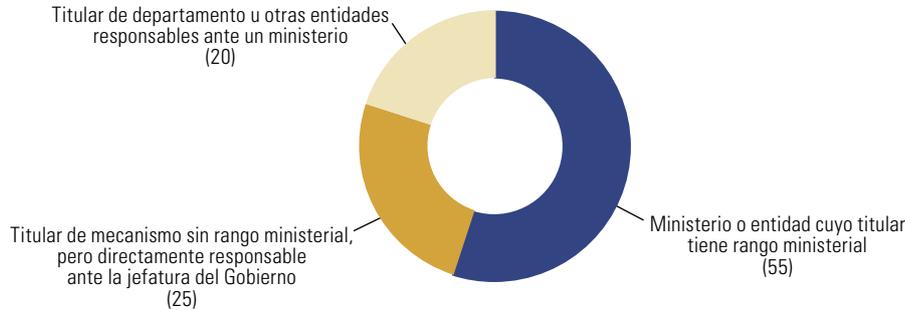
En la región existe una arquitectura institucional para la igualdad de género dentro de los Estados cuyo principal componente han sido los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres. Estos constituyen los organismos centrales de coordinación de políticas de los Gobiernos, cuya tarea principal es guiar la incorporación de la perspectiva de igualdad de género en todas las esferas de la política y en todos los niveles de gobierno. Su creación es resultado de los compromisos internacionales emanados de la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer de Nairobi en 1985 y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing en 1995; sin embargo, su despliegue en la región no ha sido homogéneo (CEPAL, 2016a), y su implementación ha adquirido distintas características y alcances.

De acuerdo con el Observatorio de Igualdad de Género, el nivel jerárquico de estos mecanismos constituye un indicador cualitativo que describe el estatus que los países han conferido formalmente a los asuntos de igualdad de género; se han clasificado los mecanismos en tres niveles: alto, medio o bajo. Se observan importantes diferencias entre países y subregiones. En 2019, a partir de los datos de 20 países de América Latina, se constata un predominio de los mecanismos para el adelanto de las mujeres con un nivel jerárquico alto: en el 55% de los países, o bien el mecanismo tiene un rango institucional de ministerio o bien el rango de la persona titular es de ministra o ministro, con plena participación en el gabinete; es el caso del Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Honduras, México, Nicaragua, el Perú, el Paraguay, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de) (véase el gráfico II.8).

En el 25% de los países de América Latina los mecanismos se clasifican en un nivel jerárquico medio, es decir, dependen de la presidencia (oficinas adscritas a la presidencia, secretarías, institutos nacionales y otras figuras), y sus titulares no participan en el gabinete; es el caso de la Argentina, Colombia, el Ecuador, Guatemala y Puerto Rico. Solo un 20% de los países de América Latina sitúan estos mecanismos en un nivel jerárquico bajo, en que dependen de un ministerio o de una autoridad de menor rango (viceministerios, institutos, consejos y otras figuras); esta es la situación de Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Panamá y el Uruguay.

**Gráfico II.8**

América Latina (20 países): nivel jerárquico de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, 2019  
(En porcentajes)

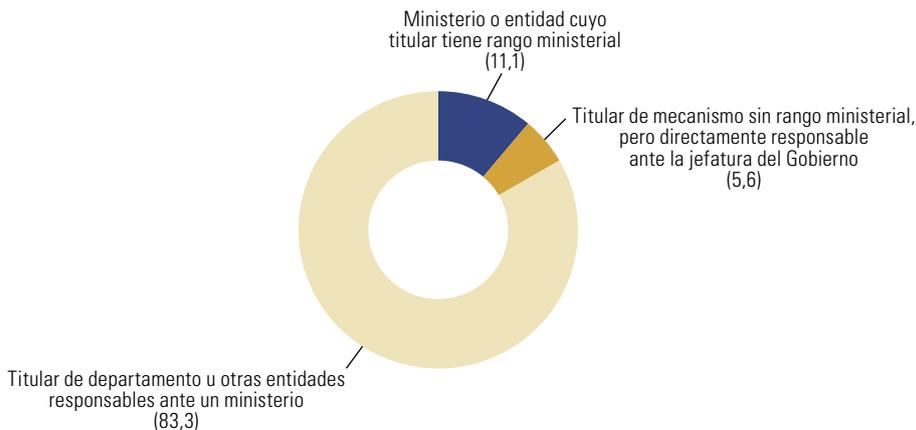


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) [en línea] <https://oig.cepal.org/es>, sobre la base de fuentes oficiales.

En el caso de los países del Caribe la situación es distinta. Según información de 18 países en 2019, predominan los mecanismos para el adelanto de las mujeres de rango bajo: en el 83,3% de los países la autoridad de los mecanismos es responsable ante un ministerio sectorial o depende de dicho ministerio. Es el caso de Anguila, Antigua y Barbuda, Aruba, las Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Suriname. Por otro lado, Haití y Trinidad y Tabago cuentan con mecanismos de nivel alto, cuyo titular tiene rango ministerial, y los mecanismos de las Islas Vírgenes Británicas son de nivel medio, es decir, su titular no tiene rango ministerial, pero es responsable ante la jefatura del Gobierno o depende de esta (véase el gráfico II.9).

**Gráfico II.9**

El Caribe (18 países): nivel jerárquico de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, 2019  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) [en línea] <https://oig.cepal.org/es>, sobre la base de fuentes oficiales.

Lo distintos niveles jerárquicos de los mecanismos para el adelanto de las mujeres condicionan la facilidad con que se desarrollan las políticas de igualdad de género y los avances que estas puedan alcanzar a nivel nacional. El predominio de mecanismos para el adelanto de las mujeres de nivel jerárquico alto se puede interpretar como una señal positiva, por cuanto es reflejo de “una institucionalidad instalada en el Estado a pesar de las resistencias políticas e ideológicas que pueden generar retrocesos en sus jerarquías y competencias” (CEPAL, 2019e, pág. 29). Sin embargo, en el 45% de los países de América Latina y el 89% de los países del Caribe estos mecanismos se encuentran en los niveles medio y bajo, y para la mayoría de los países del Caribe esta situación sigue representando un desafío.

Si bien la alta jerarquía de los mecanismos para el adelanto de las mujeres es importante, no es suficiente para garantizar el avance de las políticas de igualdad, ya que también pueden verse afectados por el contexto político e institucional. Los mecanismos para el adelanto de las mujeres de la región no solo son heterogéneos en lo que respecta a sus jerarquías, sino también en cuanto a las particularidades que adquieren en el contexto institucional específico donde se insertan.

## Bibliografía

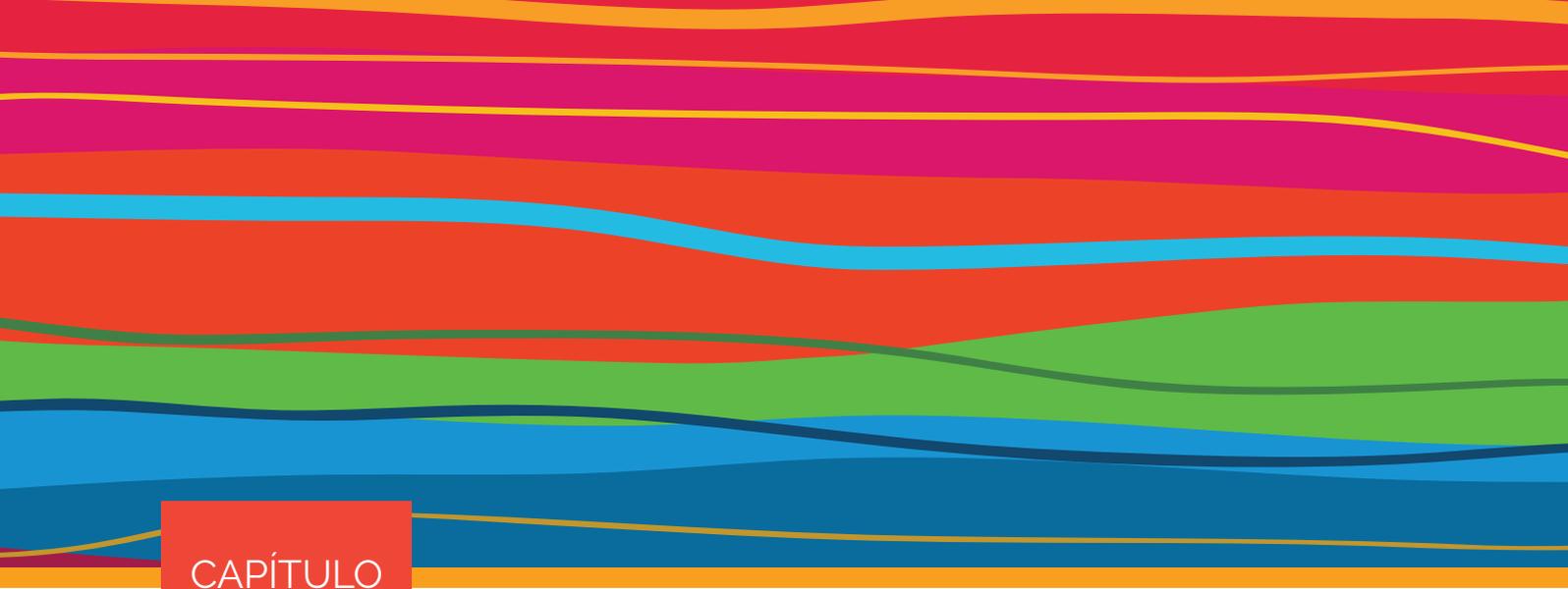
- Bárcena, A. (2017), "La igualdad de género y la autonomía de las mujeres en el centro del desarrollo sostenible," *Revista Pensamiento Iberoamericano*, N° 4.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019a), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2019b), *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/FDS.3/3), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2019c), "De beneficiarias a ciudadanas: acceso y tratamiento de las mujeres en los sistemas de pensiones en América Latina," *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Estudios*, N° 2 (LC/PUB.2019/4-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2019d), *Primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/CRPD.3/6), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2019e), "Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe: mapas de ruta para el desarrollo," *Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, Estudios*, N° 1 (LC/PUB.2017/1-P/Rev.1), Santiago, abril.
- \_\_\_\_\_(2018a), "Acuerdos," Quincuagésima Séptima Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/mdm.57\\_acuerdos.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/mdm.57_acuerdos.pdf).
- \_\_\_\_\_(2018b), "Mujeres afrodescendientes en América Latina y el Caribe: deudas de igualdad," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/33), Santiago, julio.
- \_\_\_\_\_(2018c), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2017b), "Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/121), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2016a), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago, diciembre.
- \_\_\_\_\_(2016b), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2016c), "Territorio e igualdad: planificación del desarrollo con perspectiva de género," *Manuales de la CEPAL*, N° 4 (LC/L.4237; LC/IP/L.347), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2014a), *Mujeres indígenas: nuevas protagonistas para nuevas políticas* (LC/L.3842), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2014b), *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (LC/L.3902), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2014c), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2013), "Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos," *Documentos de Proyectos* (LC/W.558), Santiago, octubre.
- Céspedes, C. y C. Robles (2016), "Niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe: deudas de igualdad," *serie Asuntos de Género*, N° 133 (LC/L.4173), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Cliche, G., C. Ranaboldo y C. Serrano (2015), *Enfoque territorial para el empoderamiento de la mujer rural: América Latina y el Caribe*, Lima, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y otros.
- Crenshaw, K. W. (2012), "Cartografiando los márgenes: interseccionalidad, políticas identitarias, y violencia contra las mujeres de color," *Intersecciones: cuerpos y sexualidades en la encrucijada*, R. (L.) Platero (ed.), Barcelona, Bellaterra.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2017), *Mujeres de algodón: roles de género y participación en las cadenas de valor en Argentina, Bolivia, Colombia, Paraguay y Perú*, Santiago.
- Guzmán, V. y S. Montaña (2012), "Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010)," *serie Mujer y Desarrollo*, N° 118 (LC/L.3531), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Laguna, M. y M. A. del Ponte Flores (2019), "Cerrar las brechas: nota de política pública para la inclusión de la perspectiva de género e intercultural en la agricultura y el desarrollo rural," Ciudad de México, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)/Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- Naciones Unidas (2019), *World Population Prospects 2019* [base de datos en línea] <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>.

- Nobre, M. y otros (2017), *Atlas de las mujeres rurales de América Latina y el Caribe: al tiempo de la vida y los hechos*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- ONU-Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) y otros (2018), *Herramientas para el diseño de programas de acceso a la justicia para las mujeres*, Nueva York.
- Rico, M. N. y O. Segovia (2017), "¿Cómo vivimos la ciudad?: hacia un nuevo paradigma urbano para la igualdad de género"; *¿Quién cuida en la ciudad?: aportes para políticas urbanas de igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 150 (LC/PUB.2017/23-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rozas, P. y L. S. Arredondo (2015), "Violencia de género en el transporte público: una regulación pendiente", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 172 (LC/L.4047), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Sánchez, M. A. (2011), "Género y vejez: una mirada distinta a un problema común", *Revista Ciencia*, vol. 62, N° 1.
- Scuro, L. e I. Vaca Trigo (2017), "La distribución del tiempo en el análisis de las desigualdades en las ciudades de América Latina", *¿Quién cuida en la ciudad?: aportes para políticas urbanas de igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 150 (LC/PUB.2017/23-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2018a), *Disciplina violenta en América Latina y el Caribe: un análisis estadístico*, Panamá, abril.
- (2018b), "Niños y niñas en América Latina y el Caribe: panorama 2018" [en línea] [https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org/lac/files/2018-09/20180911\\_UNICEF-NNA-en-ALC-Panorama2018-ESP-web\\_0.pdf](https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org/lac/files/2018-09/20180911_UNICEF-NNA-en-ALC-Panorama2018-ESP-web_0.pdf).
- 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).



# Escenarios económicos cambiantes





CAPÍTULO



# Globalización económica y financiera: sus impactos en la autonomía económica de las mujeres en América Latina y el Caribe

Introducción

- A. Comercio internacional e igualdad de género
- B. Los sistemas financieros y la autonomía económica de las mujeres
- C. Política fiscal e igualdad de género

Bibliografía



## Introducción

La economía internacional presenta una marcada interconexión resultante del comercio, las inversiones, el crédito y la tecnología, así como de la difusión de ideas y comportamientos (CEPAL, 2019b). Si bien el mundo está hoy más interconectado que en las décadas pasadas, los beneficios y los costos asociados al proceso de globalización económica y financiera no se han distribuido de forma equitativa entre países, regiones ni sectores, ni entre hombres y mujeres. Los hombres y las mujeres se ven afectados de forma distinta por las tendencias asociadas a la globalización y, en particular, por las políticas comerciales, financieras y fiscales debido a que ocupan posiciones desiguales como agentes económicos en cuanto que trabajadores o trabajadoras, consumidores o consumidoras, empresarios o empresarias y responsables (o no) del trabajo no remunerado y de cuidados.

El proceso de globalización comercial ha experimentado importantes cambios en los últimos años. En primer lugar, el comercio mundial se ha venido desacelerando y se espera que esta tendencia se profundice debido a las tensiones comerciales y geopolíticas (CEPAL, 2019a). En segundo lugar, China se ha transformado en un actor clave a nivel internacional y es uno de los principales socios comerciales de América Latina y el Caribe. Por lo tanto, la evolución de su economía y el proceso de desaceleración de su crecimiento tienen un gran impacto en la región. En especial, afectan los precios de las materias primas, de los que dependen muchas economías latinoamericanas tanto desde el punto de vista de sus exportaciones como de sus ingresos fiscales. En tercer lugar, la concentración del poder y las ganancias como resultado de esta etapa de la globalización ha suscitado descontento y cuestionamientos en diferentes actores respecto de la estrategia de apertura comercial y financiera. Ello ha redundado en un creciente proteccionismo y fragmentación de la gobernanza del comercio, y ha dado lugar a la promoción o renegociación de acuerdos comerciales bilaterales y plurilaterales que incorporan disposiciones sobre temas laborales, medioambientales o de igualdad de género.

Por otra parte, en las últimas décadas, el sector financiero (banca, industria de seguros, actividades inmobiliarias) se ha expandido a nivel global, ha aumentado su grado de complejidad, concentración e interconectividad y se ha desligado de la economía real y de las necesidades de las personas. La financierización implica una creciente importancia de los mercados, las instituciones y las élites financieras en el funcionamiento de las economías<sup>1</sup>. A su vez, se constata una proliferación de instrumentos financieros y el crecimiento del sector financiero en la sombra<sup>2</sup>. Esto ha derivado en una progresiva volatilidad financiera y económica, así como en una interdependencia entre los países —y, por lo tanto, una posibilidad de riesgo sistémico— cada vez mayores (CEPAL, 2018c). En este marco persisten condiciones desiguales de acceso al crédito entre hombres y mujeres.

En materia fiscal, el desafío de recaudación y distribución cobra especial relevancia en el escenario actual de desaceleración generalizada de las economías, en los precios inferiores de los productos básicos y en los procesos de consolidación fiscal en curso para ajustar el gasto público. Si bien se ha destacado que los gastos de capital siguen siendo la principal variable de ajuste, las presiones sobre el gasto social aumentan (CEPAL, 2019d).

En este capítulo se analizan algunas de las principales dimensiones del proceso de globalización comercial y financiera y sus implicancias respecto de la igualdad de género y la autonomía de las mujeres. En la primera sección se abordan los vínculos existentes entre las políticas comerciales y la igualdad de género. Se indaga sobre el patrón de especialización comercial de los países de la región y

---

<sup>1</sup> Epstein (2015) y Krippner (2012) definen el concepto de financierización mediante cuatro componentes característicos: i) la ascendencia de una forma de gobernanza corporativa centrada en la valorización de las acciones de las empresas, de lo que se deriva la tendencia al cortoplacismo en la toma de decisiones de inversión (Lazonick y O'Sullivan, 2000); ii) el creciente poder político y económico de la clase rentista y el capital financiero (Crotty, 1990; Chesnais, 1996; Duménil y Lévy, 2004; Palma, 2009; Pollin, 2007); iii) la modificación de la lógica de valorización del capital que evidencia un patrón específico de acumulación basado fuertemente en canales financieros (Krippner, 2005), y iv) el incremento de la comercialización financiera (*trading*), que se refleja en el surgimiento de una variedad de nuevos productos (Abeles, Pérez Caldentey y Valdecantos, 2018, pág. 16).

<sup>2</sup> Se refiere a la actividad de intermediación en la que participan entidades y actividades fuera del sistema financiero regulado.

el empleo femenino, así como sobre algunas iniciativas para apoyar la internacionalización de las empresas lideradas por mujeres. También se presentan reflexiones sobre las oportunidades y desafíos respecto de la incorporación de la perspectiva de género en los acuerdos comerciales. En la segunda sección se definen las principales brechas de género en el acceso a los servicios y productos financieros y en su utilización, se presentan las potencialidades de las tecnologías financieras o *fintech* para cerrar dichas brechas y se discute sobre el papel que puede desempeñar la banca para el desarrollo a fin de avanzar hacia el financiamiento accesible y en condiciones adecuadas para las mujeres, teniendo en consideración su diversidad. Por último, en la tercera sección se examinan las políticas fiscales, se describen los principales rasgos de los sistemas tributarios en la región y los avances en materia de presupuestos sensibles al género, y se pone de relieve la necesidad de movilizar los máximos recursos disponibles para garantizar los derechos de las mujeres, incluso en contextos de consolidación y ajuste fiscal.

## A. Comercio internacional e igualdad de género

Los vínculos entre la igualdad de género y el comercio dependen, entre otras cosas, de la intersección entre las condiciones macroeconómicas, la especialización productiva, la estrategia de inserción internacional, la segregación laboral de género y los sistemas de protección social y servicios públicos existentes en los distintos países y regiones.

Los procesos de liberalización comercial entrañan cambios en la estructura productiva y ocupacional de los países. Mientras algunos sectores se expanden mediante la exportación, otros que son sensibles a la competencia internacional se contraen. Se crean oportunidades en zonas económicas y territorios específicos, frente a otros que pueden quedar rezagados. Se producen cambios en el peso relativo de los sectores (agrícola, industrial y de servicios) con efectos específicos en cada país en torno a la creación y destrucción de empleo femenino y masculino y a la calidad del empleo. Además, se constata que los sectores y el empleo se vuelven más vulnerables a los vaivenes de los precios internacionales y a los cambios en la economía global.

El patrón de inserción internacional de los países y, más precisamente, las políticas comerciales y de atracción de inversiones, tienen impactos en materia de género porque afectan no solo las condiciones del mercado laboral, sino también los precios relativos de los productos, los ingresos de los Gobiernos, el acceso a los servicios públicos y el espacio de políticas disponible para regular a favor de los derechos de las mujeres (UNCTAD, 2017). Es posible analizar los impactos del comercio internacional sobre el género mediante el examen de los cambios en los patrones y condiciones de trabajo, incluido el trabajo remunerado y no remunerado; de las brechas salariales de género, los patrones de propiedad y control sobre los activos; de los cambios en los patrones de consumo y sobre el uso de la tecnología por hombres y mujeres, y de la provisión pública de servicios (a través de los impuestos y gastos) y sus impactos diferenciados (Elson, Grown y Çağatay, 2007). Cabe destacar que las políticas comerciales pueden tener un impacto simultáneo y diferencial entre distintos grupos de mujeres. La eliminación de aranceles puede beneficiar a mujeres consumidoras al hacer que un producto importado sea menos costoso. A la vez, puede perjudicar a mujeres agricultoras o mujeres empleadas en sectores que deberán enfrentar la competencia con empresas internacionales (Goff, 2018).

Al analizar los vínculos entre la igualdad de género y el comercio internacional a través del empleo y las oportunidades económicas es preciso determinar cómo las desigualdades de género repercuten en que las mujeres sean “fuente de ventajas competitivas” o que puedan “aprovechar las ventajas competitivas del comercio internacional” (Elson, Grown y Çağatay, 2007). Las mujeres son fuente de ventajas competitivas cuando participan en el comercio internacional como trabajadoras familiares no remuneradas, trabajadoras a domicilio, o asalariadas en empleos de baja calidad y escasa protección. Las mujeres logran aprovechar las oportunidades del comercio internacional cuando pueden hacer crecer sus emprendimientos hasta llegar a los mercados internacionales. No obstante, esto no sucede automáticamente. Para ello es preciso superar las brechas de género en el acceso a los recursos productivos, el financiamiento, la información, la tecnología y los mercados.

En América Latina y el Caribe, la heterogeneidad estructural se refuerza y repercute en una estructura ocupacional en que las mujeres están sobrerrepresentadas en los sectores más rezagados, con mayores niveles de precariedad y menor contacto con las tecnologías y la innovación (CEPAL, 2016a). Además, la especialización exportadora de la región se basa en ventajas comparativas estáticas, tales como las materias primas y los bajos salarios. Cabe destacar que el patrón exportador basado en sectores intensivos en recursos naturales de algunos países de la región ha implicado poca generación de empleo, sobre todo de empleo femenino relacionado con el comercio exterior (Durán Lima y Castresana, 2016). En otros casos, las mujeres se han insertado en empleos que pertenecen a los eslabones más precarios o de menor valor agregado de las cadenas globales de valor. Los salarios bajos han sido considerados como una “ventaja comparativa” para la localización de algunos eslabones de las cadenas de valor en América Latina y el Caribe (Giosa Zuazúa y Rodríguez Enríquez, 2010).

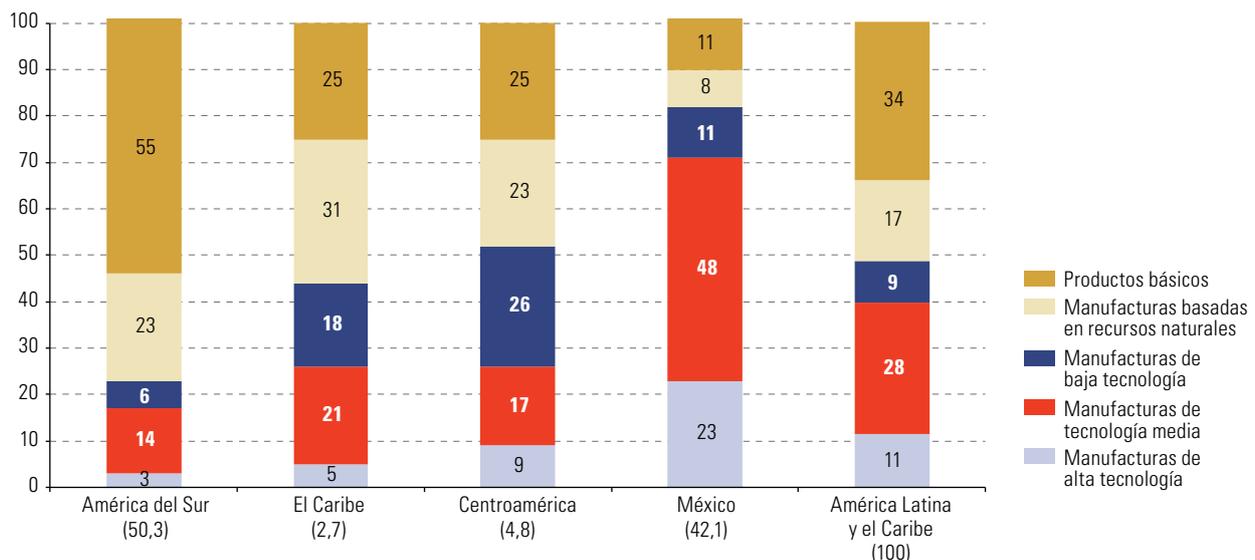
A nivel internacional se observa una tendencia a la desaceleración y el debilitamiento estructural del comercio internacional, al tiempo que aumenta la escalada de tensiones comerciales entre los Estados Unidos y China. Como consecuencia se espera que los precios de los productos básicos (de los que dependen los ingresos de exportación y los ingresos fiscales de muchas economías de la región) sean inferiores a los precios de 2018. A nivel regional, el comercio exterior pierde dinamismo y se observa una marcada reducción del superávit comercial, que llegaría a ser prácticamente nulo por lo que se refiere al PIB para 2019. Se prevé que el leve aumento del volumen exportado por la región quedará contrarrestado por una caída del 2,5% de los precios de exportación, en consonancia con la evolución a la baja de los precios de los productos básicos (CEPAL, 2019a).

## 1. Algunos vínculos entre estructura productiva, patrón exportador y segregación laboral de género

Es importante destacar la heterogeneidad de América Latina y el Caribe en cuanto al grado de diversificación productiva y las dinámicas macroeconómicas, y en cuanto al funcionamiento de las instituciones y los mercados. No obstante, la especialización productiva y exportadora en recursos naturales o bienes intensivos en mano de obra (ventajas comparativas estáticas) ha repercutido en la cantidad y calidad del empleo y tiene consecuencias distributivas. En estas últimas décadas, la región no ha sido capaz de transformar su estructura productiva y diversificar su canasta exportadora hacia sectores más intensivos en conocimiento, tecnología y generación de empleo de calidad (véase el gráfico III.1). Esto también redundaría en un estancamiento de las oportunidades salariales de las mujeres.

**Gráfico III.1**

América Latina y el Caribe (México y subregiones): patrón exportador según intensidad tecnológica, 2017  
(En porcentajes)



**Fuente:** Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe (CEPAL), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2018/20-P), Santiago, 2018.

Existen importantes diferencias entre las estructuras comerciales de las distintas subregiones de América Latina y el Caribe. En el caso de los países de América del Sur, el superciclo de los precios de los productos básicos que se produjo entre 2003 y 2012 tuvo efectos positivos en las tasas de crecimiento económico, en el nivel de las exportaciones y en la mejora de los términos del intercambio, pero al mismo tiempo contribuyó a intensificar el proceso de “reprimarización” de las economías. La especialización de las exportaciones en productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales se caracteriza por tener escasos eslabonamientos productivos y baja creación directa de empleo (CEPAL, 2016b y 2018a). La canasta exportadora de América del Sur es intensiva en productos básicos y manufacturas basadas en recursos naturales, ya que estos productos representan el 78% del valor total exportado<sup>3</sup>. A su vez, las manufacturas de alta tecnología representan solo un 3% del total de las exportaciones de esta subregión.

Al analizar el contenido del empleo femenino en estos sectores se observa que los niveles son bajos y, por lo tanto, estas estrategias comerciales no han contribuido a la creación de oportunidades laborales para las mujeres en sectores transables<sup>4</sup>. En la actualidad únicamente un 17,6% de las mujeres ocupadas en América del Sur se emplean en los sectores transables (en el caso de los hombres ocupados en estos sectores, la cifra alcanza un 29,7%)<sup>5</sup>. El empleo femenino en la subregión se concentra en el sector de los servicios y, dentro de este, las mujeres están sobrerrepresentadas en los subsectores de educación, salud y trabajo doméstico.

Un análisis de la participación laboral de hombres y mujeres en la industria manufacturera según nivel de intensidad tecnológica —si bien no se limita al empleo vinculado al comercio internacional— permite tener una aproximación de la posición que ocupan en sectores clave para el cambio estructural y la diversificación de las exportaciones.

Los datos muestran claramente que, en el caso de América del Sur, las mujeres tienen una menor participación en la industria manufacturera (el 9,6% de las mujeres ocupadas en comparación con el 12,5% de los hombres ocupados) y se concentran mayoritariamente en empleos de intensidad tecnológica baja (78%) (véase el gráfico III.2). En el sector de las manufacturas se observa una relación de salarios que equivale a 88,1 unidades monetarias en el caso de las mujeres por cada 100 unidades monetarias en el de los hombres<sup>6</sup>.

Por otro lado, Centroamérica, México y algunos países del Caribe se han especializado en manufacturas orientadas a la exportación, como las industrias de maquila o ensamblaje (textiles y confección de ropa, electrónica). Estos sectores suelen ser intensivos en mano de obra, en particular femenina. Para las empresas transnacionales, Centroamérica y la cuenca del Caribe han representado una localización conveniente con el fin de reducir costos de producción y acceder al mercado de los Estados Unidos (CEPAL, 2018b). El afán de las empresas por aumentar su competitividad mediante la reducción de los costos ha contribuido a la feminización de la mano de obra.

Dadas las pocas barreras de entrada, estos sectores han sido clave en la generación de empleo femenino. No obstante, parecen no haber contribuido a la modificación de la segregación laboral existente en los mercados laborales ni al mejoramiento de las condiciones laborales de las mujeres y su acceso a la protección social. La demanda de empleo femenino en la industria manufacturera exportadora se vincula a sectores en que no se exige un alto nivel educativo y se buscan habilidades asociadas a cualidades afines a los estereotipos femeninos. En las industrias de exportación intensivas en mano de obra (como la de prendas de vestir), ha habido una mayor presencia de mujeres, pero en empleos de poca calidad y bajos salarios, y con oportunidades limitadas para el desarrollo de habilidades (UNCTAD, 2017). La “feminización del trabajo” es una tendencia de la globalización, que se evidencia también en otras regiones del mundo, como el sudeste asiático (Standing, 1999). Esto se debe no solo al aumento de la participación laboral de las mujeres, sino a un tipo de inserción laboral precaria y concentrada en ciertos sectores de actividad, en países que presentan un alto nivel de segmentación de los mercados laborales.

<sup>3</sup> En el caso del Caribe, representa el 56% de las exportaciones.

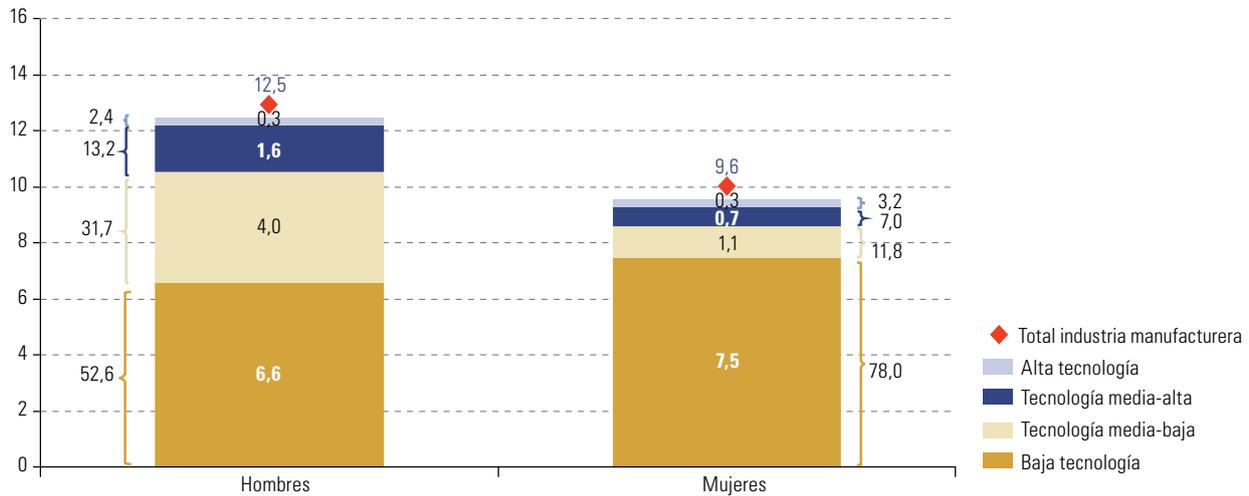
<sup>4</sup> Los sectores transables son aquellos que se prestan al intercambio a nivel internacional. En cambio, los productos de los sectores no transables solo pueden consumirse en la economía en la que se producen, debido a razones inherentes al bien o servicio de que se trate, o bien debido a costos de transporte o a la existencia de barreras a su entrada o salida.

<sup>5</sup> Datos obtenidos mediante procesamientos de encuestas de hogares disponibles en la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la CEPAL.

<sup>6</sup> Promedio ponderado de nueve países de América del Sur alrededor de 2017, sobre la base de sus respectivas encuestas de hogares. El cálculo corresponde a la relación de los salarios urbanos medios de hombres y mujeres de 20 a 49 años que trabajan 35 o más horas por semana.

Gráfico III.2

América del Sur (promedio ponderado de 9 países): distribución de la población ocupada en la industria manufacturera según sexo y nivel de intensidad tecnológica, alrededor de 2017<sup>a, b</sup>  
(En porcentajes)



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

<sup>a</sup> La clasificación por nivel de tecnología de las actividades comprendidas en la industria manufacturera fue hecha con la categorización propuesta por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en "ISIC Rev. 3 Technology Intensity Definition" para los países con Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU), Rev.3 o similar, y la propuesta en "OECD Taxonomy of Economic Activities Based on R&D Intensity" para los países con Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU), Rev.4 o similar.

<sup>b</sup> Los datos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, el Perú y el Uruguay corresponden a 2017 y los de Venezuela (República Bolivariana de), a 2014.

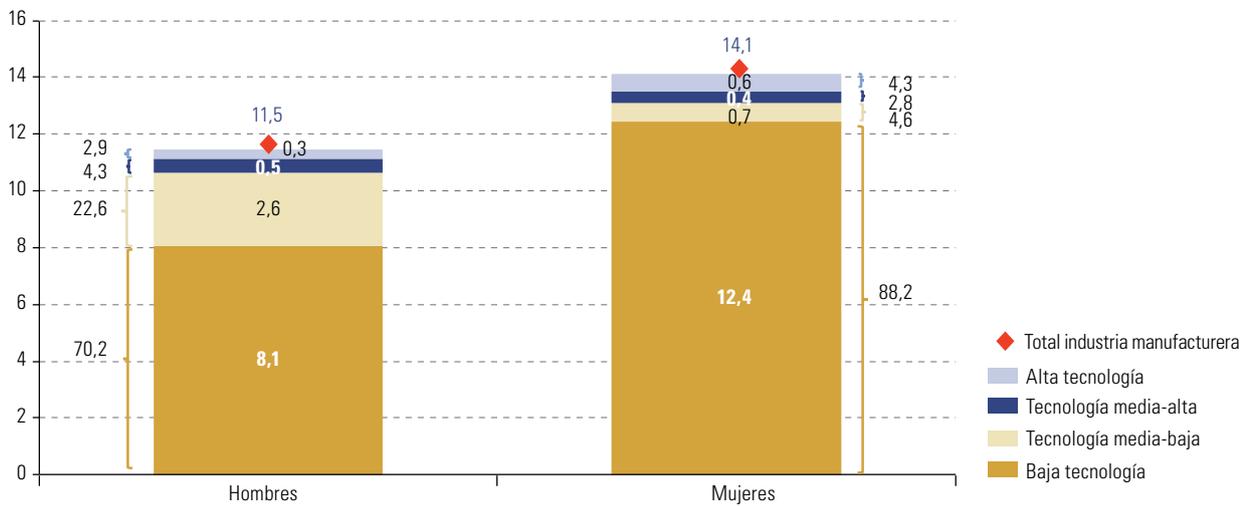
En la subregión centroamericana, además de las manufacturas, se han desarrollado en los últimos años la industria electrónica y los servicios. La primera es especialmente relevante en Honduras y Nicaragua, mientras que la exportación de servicios es relevante en países como Costa Rica, Panamá y la República Dominicana. En este rubro se incluyen los centros de llamadas y otros servicios empresariales más sofisticados (legales o contables, entre otros). En el caso de Costa Rica, también se incluyen los centros de investigación y desarrollo. La expansión de los servicios, como los centros de llamadas y el turismo, ha creado oportunidades laborales para las mujeres. No obstante, se observa la persistencia de la segregación ocupacional de género y la brecha salarial entre las mujeres y los hombres que se emplean en estos sectores (Scuro y Bercovich, 2014; CEPAL, 2018b).

En la subregión de Centroamérica se evidencia que la participación de las mujeres en la manufactura es mayor que la de los hombres (14,1% y 11,5%, respectivamente). A su vez, el 88,2% de las mujeres están empleadas en sectores de baja tecnología. La marcada presencia de mujeres empleadas en empresas maquiladoras podría explicar esta característica del empleo (véase el gráfico III.3).

En el caso de México, los datos sobre el empleo en las manufacturas muestran una alta concentración de mujeres en este sector. El empleo de hombres y mujeres se concentra en sectores de baja intensidad tecnológica. Además, se observa que, a medida que la intensidad tecnológica aumenta, las brechas entre los salarios de hombres y mujeres también se amplían. Mientras que en los sectores de tecnología baja las mujeres perciben 89,5 pesos mexicanos por cada 100 que perciben los hombres, en los sectores de tecnología alta ellas perciben 70,2 pesos mexicanos por cada 100 que perciben los hombres (véanse el gráfico III.4 y el recuadro III.1).

Gráfico III.3

Centroamérica (promedio ponderado de 6 países): distribución de la población ocupada en la industria manufacturera según sexo y nivel de intensidad tecnológica, alrededor de 2017<sup>a b</sup>  
(En porcentajes)



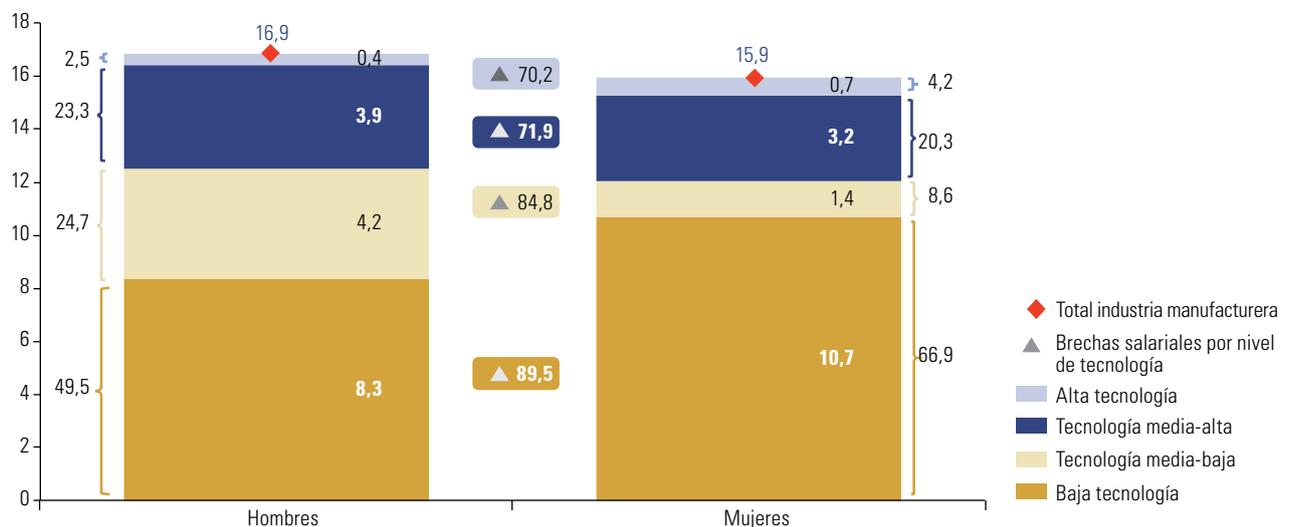
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> La clasificación por nivel de tecnología de las actividades comprendidas en la industria manufacturera fue hecha con la categorización propuesta por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en "ISIC Rev. 3 Technology Intensity Definition" para los países con Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU), Rev.3 o similar, y la propuesta en "OECD Taxonomy of Economic Activities Based on R&D Intensity" para los países con Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU), Rev.4 o similar.

<sup>b</sup> Los datos de Costa Rica, El Salvador y la República Dominicana corresponden a 2017; los de Honduras, a 2016, y los de Guatemala y Nicaragua, a 2014.

Gráfico III.4

México: distribución de la población ocupada y relación de salarios urbanos en la industria manufacturera según sexo y nivel de intensidad tecnológica, 2016<sup>a b</sup>  
(En porcentajes)



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

<sup>a</sup> Para el cálculo de la relación de salarios urbanos se consideró a la población ocupada de 20 a 49 años que trabaja más de 35 horas semanales.

<sup>b</sup> La clasificación por nivel de tecnología de las actividades comprendidas en la industria manufacturera fue hecha con la categorización propuesta por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en "ISIC Rev. 3 Technology Intensity Definition" para los países con Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU), Rev.3 o similar, y la propuesta en "OECD Taxonomy of Economic Activities Based on R&D Intensity" para los países con Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU), Rev.4 o similar.

**Recuadro III.1****Riesgo del empleo femenino en industrias exportadoras por automatización y relocalización**

Hay dos factores que están marcando un cambio de tendencia en relación con el comercio internacional y pueden tener impactos en el empleo femenino. Por un lado, el menor ritmo de expansión del comercio mundial en los últimos años puede deberse a un acortamiento de las cadenas de valor mundiales y regionales. Esto se explica, en parte, por la maduración de estas cadenas, basadas en la fragmentación geográfica de los procesos productivos iniciada en los años noventa (CEPAL, 2018b). Por ejemplo, en China la producción actual de insumos que antes se debían importar y la aplicación en los últimos años de requisitos de contenido local son factores que han incidido en estos cambios de tendencia. En este sentido, si bien las exportaciones de América Latina a China se componen de materias primas y manufacturas basadas en recursos naturales, la transición de China hacia un modelo orientado al consumo y los servicios puede contribuir a una reducción de la demanda de esos productos y a un acortamiento de las cadenas de valor.

En el caso de Centroamérica, tanto el crecimiento de los servicios como el de las manufacturas de exportación se han basado principalmente en la disponibilidad de mano de obra barata. Frente a la competencia asiática, la tendencia reciente indicaría que los países donde los costos laborales son mayores (Costa Rica y la República Dominicana) están abandonando la industria, mientras que aquellos donde se ofrecen salarios más bajos (Nicaragua y Honduras) ganan posiciones (CEPAL, 2018b).

Por otro lado, los continuos avances tecnológicos y en materia de automatización podrían restar dinamismo al comercio mundial en los próximos años. En la medida en que se reduzcan los incentivos a localizar producción en países en desarrollo (en busca de menores costos laborales), se tendería a frenar la expansión de las cadenas globales de valor y el comercio vinculado con estas (CEPAL, 2018b).

Por ese motivo, la automatización representa un riesgo para las industrias de Centroamérica y podría contribuir a la "desfeminización de los puestos de trabajo". Por ejemplo, en el caso de las confecciones textiles, los robots que están más cerca de producirse a escala industrial son los fabricados por la empresa SoftWear Automation. Si se toma en cuenta el costo actual de estos robots y se presupone un aumento anual del 8% de su desempeño, se puede estimar el punto en que alcanzarían la paridad de costos con la mano de obra en los países de la región, si se considera un aumento del costo laboral de un 3% anual. Mientras que en este rubro la paridad está ya muy próxima en países como el Brasil o México, todavía está muy lejana en el caso de Honduras, que es el mayor exportador de prendas de vestir y tiene uno de los niveles salariales más bajos de la región (CEPAL, 2018b, pág. 164).

Al mismo tiempo, en los países que avanzan en sectores industriales con mayor valor agregado e incorporación de tecnología, se produce un proceso de "desfeminización" del empleo. Esto sucede dado que la ventaja relativa asociada a costos laborales va perdiendo relevancia y, por lo tanto, se reduce la demanda relativa de empleo femenino (Tejani y Milberg, 2016; UNCTAD, 2017). Ello puede repercutir en un aumento del desempleo femenino, así como en la exclusión de las mujeres de los sectores intensivos en conocimiento, que son clave para el cambio estructural progresivo en la región.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2018/13-P), Santiago, 2018; S. Tejani y W. Milberg, "Global defeminization?: industrial upgrading and manufacturing employment in developing countries", *Feminist Economics*, vol. 22, N° 2, 2016, y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), "The gender dynamics of inclusion and exclusion: a macro perspective of employment", *Trade and Development Report 2017. Beyond Austerity: Towards A Global New Deal*, Ginebra, 2017.

## 2. Iniciativas de promoción de exportaciones para empresas lideradas por mujeres

Las mujeres productoras y empresarias pueden beneficiarse de las nuevas oportunidades que ofrece la apertura comercial en la medida en que puedan participar en pie de igualdad con los hombres en los mercados internacionales. Elson, Grown y Çağatay (2007) plantean que, para que las mujeres aprovechen las ventajas competitivas del comercio internacional, es preciso superar las brechas de género en el acceso a los recursos productivos, el financiamiento, la información, la tecnología y los mercados. La expansión de los negocios más allá de las fronteras nacionales es más difícil para las mujeres empresarias, que suelen concentrarse en negocios de menor tamaño, patrimonio, ingreso y rentabilidad.

En la región, las mujeres empleadoras representan únicamente el 3,5% del empleo femenino total en comparación con los hombres, que tienen un 6% de los ocupados dentro de esta categoría. De acuerdo con la información disponible, en promedio, el porcentaje de firmas cuyos ejecutivos principales son mujeres no supera el 19,9% y el 23,9% en América Latina y el Caribe, respectivamente (Banco Mundial, citado en Vaca Trigo, 2019). Los países muestran una marcada correlación negativa entre el tamaño de las empresas y la proporción de mujeres en altos cargos directivos. En América Latina las mayores concentraciones de firmas con mujeres en la gerencia superior de grandes empresas las tienen el Paraguay (19,7%) y la República Dominicana (18,1%). El único caso que presenta una concentración de mayoría de firmas con mujeres gerentas generales se da en la subregión del Caribe, en las empresas grandes de San Vicente y las Granadinas (52,9%) (Vaca Trigo, 2019).

La liberalización comercial ha tendido a penalizar a las pequeñas y medianas empresas, cuya propiedad o gerencia están a menudo en manos de mujeres. Además, las pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres enfrentan obstáculos derivados de los patrones culturales patriarcales y discriminatorios que limitan las oportunidades de participar en el comercio internacional. En algunos estudios se ha observado que las mujeres empresarias enfrentan prácticas discriminatorias por parte de los funcionarios vinculados al comercio exterior, así como de potenciales compradores. Entre esas prácticas cabe mencionar la falta de reconocimiento (CCI, 2017; Frohmann, 2018).

A fin de reducir estas barreras, se han impulsado algunas iniciativas desde los organismos de promoción comercial de los diferentes países de la región. Al menos cinco países (Argentina, Costa Rica, Chile, El Salvador y Perú) cuentan con un programa específico para promover las exportaciones de empresas lideradas por mujeres. En estos programas se combinan acciones de promoción comercial, capacitaciones y consultoría en negocios internacionales a fin de incrementar la participación de mujeres empresarias y emprendedoras en el comercio internacional (Frohmann, 2018). A su vez, en el caso del Uruguay, se dispone de información desagregada por sexo sobre quiénes se han beneficiado de los principales programas de apoyo a la exportación.

En El Salvador, el Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones (PROESA), creó en 2015 la Unidad de Género, que ha impulsado un proceso de transversalización de la perspectiva de género en sus acciones. Por un lado, ha aprobado lineamientos para el uso de lenguaje no sexista en la comunicación institucional (PROESA, 2017a). Por otro, ha implementado protocolos encaminados a erradicar el acoso laboral y la discriminación por razón de género y promover la igualdad salarial dentro del propio programa (PROESA, 2017b). Además, tiene una agenda de promoción del emprendimiento exportador de las mujeres. A su vez, la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) lleva adelante el Programa de Empresarialidad Femenina, que cuenta con mecanismos de apoyo específicos, como las Ventanillas de Empresarialidad Femenina, que brindan información, capacitaciones y asistencia técnica orientadas no solo al crecimiento y la sostenibilidad de los emprendimientos, sino también al apoyo en los procesos de internacionalización de las empresas lideradas por mujeres (CONAMYPE, 2019).

El organismo de promoción comercial ProChile creó en 2016 el programa Mujer Exporta para impulsar la participación de las mujeres en el comercio internacional. En 2018 el programa benefició a 1.087 empresarias chilenas con actividades de desarrollo de la capacidad exportadora, participación en ferias internacionales y otras iniciativas (SUBREI, 2019). Según los datos del organismo, en 2017, se registraron exportaciones de 343 empresas lideradas por mujeres, lo que equivale al 4,2% del volumen de exportación de todas las empresas. Las exportaciones de las empresas lideradas por mujeres se concentran en el sector de los alimentos. A su vez, por lo que se refiere al valor exportado, los envíos de este grupo de empresas representaron el 1,5% de las exportaciones del país. En relación con el destino, América Latina es el principal destino de las exportaciones (44%), y le siguen en importancia Asia, Oceanía y el Oriente Medio, con un 23% y América del Norte con un 19% (DIRECON-ProChile, 2018). De acuerdo a un estudio realizado por la Dirección General de Relaciones

Económicas Internacionales (DIRECON), una de las principales dificultades que enfrentan las mujeres para insertarse en el comercio internacional es la necesidad de compatibilizar tareas reproductivas del trabajo no remunerado con el desarrollo de sus negocios, siendo esto más problemático entre las mujeres de más bajo nivel de educación (DIRECON-ProChile, 2019).

En el caso del Perú en 2016 se identificaron 291 empresas lideradas por mujeres, que exportaron un total de 1.500 millones de dólares. Se trataba predominantemente de microempresas (PROMPERÚ, 2017, citado en Frohmann, 2018). En su calidad de organismo de promoción comercial la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (PROMPERÚ), creó en 2017 el programa “Ella Exporta”, que organiza capacitaciones y concede apoyos específicos en acompañamiento en actividades de exportación, además de planes de negocios y actividades de *marketing* digital para promover la internacionalización de las empresarias exportadoras. Se contemplan como “empresas lideradas por mujeres” aquellas en que al menos el 51% de su propiedad esté en manos de mujeres, en que las mujeres sean las representantes legales u ocupen cargos de decisión (gerentas generales, comerciales, administradoras) o en que al menos el 51% del personal sea femenino. Además, existen requisitos adicionales que se toman en cuenta, por ejemplo, tener una estrategia dirigida a enfrentar la violencia de género en el ámbito laboral y una estrategia de internacionalización (Alarcón, 2017). En 2018, el programa ha beneficiado al menos a 70 empresarias de Lima, Cusco y Arequipa (PROMPERÚ, 2018).

Por su parte, la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional tiene un programa dirigido a empresas en que las mujeres posean el 51% de la propiedad, en que la dirección general o la presidencia de la firma esté en manos de una mujer o en que el 51% de los cargos directivos estén ocupados por mujeres. Pueden ser micro, pequeñas y medianas empresas o monotributistas argentinas que quieran insertarse en los mercados internacionales o ampliar su participación en ellos. El programa incluye capacitaciones, actividades relativas a la inteligencia comercial, acceso a plataformas de mercados internacionales y contacto con compradores potenciales.

A su vez, la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) cuenta con el programa Women Export que tiene el objetivo de impulsar las exportaciones de mujeres emprendedoras. Se contempla una línea de asesoría y acompañamiento para empresas lideradas por mujeres que exportan por primera vez y otra para empresas que quieran acceder a nuevos mercados a nivel internacional. Entre los requisitos del programa, las empresas deben tener al menos dos años de participación en el mercado nacional. Hasta 2018, un total de 20 empresas se habían beneficiado de este programa de internacionalización (PROCOMER, 2019).

En el Uruguay, el organismo de promoción comercial Uruguay XXI promueve la internacionalización de las empresas y analiza desde una perspectiva de género quiénes se benefician de sus diferentes instrumentos. En 2016, el programa Proexport orientado a la internacionalización de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) benefició a 225 empresas que emplean en total a 2.400 personas. De este total, 633 son mujeres y, de ellas, 130 ocupan cargos de decisión. En las beneficiarias de este programa se constata la tendencia regional: a medida que aumenta el tamaño de la empresa, disminuye la participación de las mujeres en los cargos de decisión. Los porcentajes más altos de mujeres en cargos de decisión se registran en las microempresas (55%), seguido de las pequeñas (25%) y las medianas empresas (15%) (Uruguay XXI, 2017).

Cabe destacar que, si bien países como Chile y el Perú han avanzado en la producción de información sobre la participación de las mujeres en el sector exportador, todavía existen desafíos metodológicos para desagregar por sexo de los datos en la mayoría de las empresas exportadoras y así poder captar de forma más ajustada la magnitud de su participación (Frohmann, 2018) (véase el recuadro III.2).

**Recuadro III.2**

Incorporación de la perspectiva de género en la Alianza del Pacífico y en el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC)

En el marco del proceso de integración regional de la Alianza del Pacífico se acordó incorporar la perspectiva de género como área de trabajo, por lo que en 2015 los Jefes de Estado de Chile, Colombia, México y el Perú solicitaron la creación del Grupo Técnico de Género (GTG) de la Alianza del Pacífico. En ese mismo año comenzaron los primeros trabajos del GTG, partiendo de la elaboración de la estrategia para transversalizar la perspectiva de género en la Alianza del Pacífico, en la que se incluyen acciones e iniciativas generales y específicas que tienen en cuenta los ámbitos de competencia de los grupos técnicos de la Alianza.

Se ha priorizado el trabajo coordinado con los diferentes grupos técnicos de la Alianza del Pacífico (el Grupo Técnico de PYMES, y el Grupo Técnico de Agencias de Promoción, entre otros) a fin de generar sinergias, sensibilizar a los actores interesados sobre la importancia de incorporar la perspectiva de género en sus proyectos y buscar formas de incidir de manera concreta en sus trabajos y mandatos.

Con el liderazgo de México y el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se creó la Comunidad de Mujeres Empresarias de la Alianza del Pacífico, con el objetivo principal de impulsar el empoderamiento económico de las mujeres en los países que integran la Alianza del Pacífico. Este espacio virtual hace posible el contacto directo entre las empresarias para explorar oportunidades de negocio, intercambiar información relevante que les permita fortalecer sus capacidades empresariales y de liderazgo, y obtener información sobre eventos y cursos en línea. La Comunidad funciona dentro de la plataforma ConnectAmericas del BID y actualmente cuenta con 1.140 empresarias registradas. El perfil de las participantes corresponde a empresas y emprendimientos de mujeres que se encuentran legalmente constituidas, de los cuatro países que integran la Alianza del Pacífico. La Comunidad busca convertirse en un referente de la facilitación del comercio entre los países de la Alianza y contribuir al incremento de la participación de las mujeres empresarias de la Alianza del Pacífico en el comercio exterior.

En el marco plurilateral cabe destacar que, si bien desde hace décadas el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC) ha impulsado la incorporación de la dimensión de género en la agenda comercial, por primera vez en su historia incluye el tema de la mujer, las pymes y el crecimiento inclusivo como una de sus tres prioridades para su próxima Cumbre. En este marco, Chile lidera el desarrollo de un proyecto llamado "Understanding and bridging the digital literacy gender gap in APEC economies" (Comprendiendo y eliminando la brecha de género en la alfabetización digital en las economías APEC). En el marco de esta iniciativa, y como insumo para los debates, se ha elaborado un informe sobre la reducción de la brecha de género en la alfabetización digital mediante la educación, en conjunto con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). A su vez, se espera que los países miembros del APEC adopten una hoja de ruta para fomentar la participación de las mujeres en posiciones de liderazgo, reducir los obstáculos a su participación en las economías y el comercio internacional, cerrar la brecha digital y fomentar su participación en sectores no tradicionales, como la minería y el transporte.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las contribuciones de los Gobiernos de México y Chile al índice comentado del documento de posición de la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.

### 3. La igualdad de género y los acuerdos comerciales: tensiones y sinergias

En las últimas décadas, el análisis de las desigualdades de género en el ámbito de las políticas comerciales y de los acuerdos ha estado presente con diferentes énfasis a nivel regional e internacional. Se han incorporado referencias a la igualdad de género y los derechos de las mujeres en el preámbulo de acuerdos, así como en capítulos y secciones sobre temas laborales, construcción de capacidades y desarrollo y cooperación, entre otros<sup>7</sup>. En las décadas pasadas, estas referencias han sido incluidas en acuerdos comerciales impulsados principalmente por la Unión Europea y los Estados Unidos.

<sup>7</sup> Por ejemplo, en el preámbulo del Acuerdo de Asociación Económica entre la Unión Europea y los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (Acuerdo de Cotonú) entre la Unión Europea y los países de África, el Caribe y el Pacífico se hace una referencia a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y, dentro de la sección relativa a las cuestiones temáticas y de carácter transversal, en el artículo 31 se incluyen disposiciones encaminadas a transversalizar la igualdad de género en todos los ámbitos de cooperación y fomentar el acceso de las mujeres a los recursos productivos, el mercado laboral y los servicios sociales básicos (Acuerdo de Asociación ACP-CE, 2000).

En los últimos tres años, América Latina ha sido pionera en la incorporación del concepto de igualdad de género en la política comercial a través de capítulos específicos. En particular, el Gobierno de Chile ha promovido la incorporación de capítulos y disposiciones de género en los tratados de libre comercio, tanto en nuevas negociaciones como al actualizar acuerdos existentes (véase el diagrama III.1). El objetivo es asegurar la adopción de un enfoque de género en el comercio internacional y abordar los potenciales impactos negativos que afectan en mayor grado a las mujeres. En 2016 se firmó el Acuerdo de Complementación Económica N° 73 entre la República de Chile y la República Oriental del Uruguay, que marcó un hito al ser el primer acuerdo comercial que contiene un capítulo específico sobre género y comercio. En dicho capítulo, las partes se comprometen a implementar los convenios internacionales sobre igualdad de género en ámbitos como la igualdad de remuneración, la protección de la maternidad y la conciliación de la vida laboral y familiar. También se prevé realizar actividades de cooperación y establecer un comité de género en el marco de la implementación del acuerdo (Gobierno de Chile/Gobierno del Uruguay, 2016). Chile negoció también capítulos sobre temas de género en la actualización de su tratado de libre comercio con el Canadá, y en los acuerdos con la Argentina y con el Brasil. A su vez, tiene negociaciones en curso con la Unión Europea y, a través de la Alianza del Pacífico, con sus candidatos a Estados asociados (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur).

### Diagrama III.1

Ejemplos de acuerdos comerciales y negociaciones que contienen disposiciones en materia de género concernientes a América Latina, 2016 en adelante

<p><b>TLC Chile-Uruguay</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capítulo 14 sobre género y comercio. Disposiciones generales para ambos países.</li> <li>• Actividades de cooperación sobre igualdad de género.</li> <li>• Creación de un comité de género.</li> </ul>	<p><b>TLC Chile-Canadá</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capítulo sobre género agregado en la actualización:</li> <li>• Disposiciones generales: cumplir regulaciones en el marco del ODS 5.</li> <li>• Creación de un comité de cooperación sobre género y comercio.</li> </ul>	<p><b>AC Chile-Argentina</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capítulo sobre género y comercio en el Protocolo Adicional del ACE 35 entre Chile y el MERCOSUR.</li> </ul>	<p><b>Chile-Brasil</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capítulo 18 sobre género y comercio.</li> </ul>	<p><b>Chile-Indonesia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capítulo 9 sobre cooperación. Área de cooperación: género: (art. 9.4).</li> </ul>	<p><b>Chile-Tailandia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capítulo 11 sobre cooperación. Área de cooperación: género: (art. 11.3).</li> </ul>
<p><b>AA Chile-UE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En negociación para modernización: proceso de elaboración de un capítulo sobre género y comercio.</li> </ul>	<p><b>AC Chile-Ecuador</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En negociación: disposiciones sobre género y comercio en modernización del ACE 65.</li> </ul>	<p><b>TLC Chile-Centroamérica</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En negociación: disposiciones sobre género y comercio.</li> </ul>	<p><b>Alianza del Pacífico y Estados asociados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En negociación: disposiciones de género en capítulo sobre desarrollo.</li> </ul>	<p><b>MERCOSUR-Canadá</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En negociación: propuesta de capítulo de género y comercio.</li> </ul>	<p><b>Alianza del Pacífico-Canadá</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En negociación: propuesta de incorporación de género, pueblos indígenas, pymes.</li> </ul>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. Frohman "Género y emprendimiento exportador: iniciativas de cooperación regional", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/4), Santiago, CEPAL, 2018, e información de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI) de Chile, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Gobierno del Canadá.

A nivel internacional también se constata un resurgimiento en la agenda de los vínculos entre el comercio internacional y la igualdad de género. En la XI Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) celebrada en Buenos Aires en 2017, 120 países suscribieron la Declaración Conjunta sobre Comercio y Empoderamiento Económico de las Mujeres (OMC, 2017). En 2018, el Parlamento Europeo aprobó una resolución que insta a la inclusión de disposiciones sobre igualdad de género en la nueva generación de acuerdos comerciales que deberá negociar la Unión Europea. Propone que se promuevan las normas y los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Parlamento Europeo, 2018).

Es importante destacar que esta tendencia se da en un contexto particular. Frente al estancamiento de las negociaciones de la Ronda de Doha para el Desarrollo de la OMC, ha habido un impulso a negociar acuerdos plurilaterales y bilaterales de comercio e inversión y establecer normas *de facto* de alcance mundial en ámbitos como el comercio electrónico (CEPAL, 2018c). Estos acuerdos no se limitan a la negociación de aranceles y cuotas de acceso a mercados, sino que incluyen los temas denominados "OMC-plus" en temas como la propiedad intelectual, la contratación pública, los servicios, el comercio electrónico y los mecanismos

de solución de diferencias. En el marco de esta “nueva generación” de acuerdos comerciales, ha habido un número creciente de acuerdos negociados por países de América Latina que contienen referencias o capítulos dedicados a la igualdad de género.

Dado que en estos tipos de acuerdos se explicita que pretenden contribuir a lograr la consecución de los ODS e implementar los compromisos relativos a los derechos humanos de las mujeres, es necesario analizar la coherencia normativa entre los acuerdos comerciales y las normas de la OMC con los compromisos asumidos por los Estados en el marco de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, los acuerdos de la Agenda Regional de Género y los propios ODS. A su vez, se precisa examinar no solo los contenidos del capítulo sobre género y comercio, sino la coherencia entre los objetivos allí contemplados y el resto de los capítulos que abarcan áreas críticas para la igualdad de género, como los referidos a los servicios y la contratación pública. Asimismo, se deben considerar los mecanismos que se establecen para el seguimiento de los acuerdos y la rendición de cuentas.

Como antecedente se puede destacar la experiencia impulsada por la Unión Europea de incluir cláusulas laborales en los acuerdos de asociación, incluso los negociados con países de la región como el acuerdo con el Foro del Caribe del Grupo de Estados de África, del Caribe y del Pacífico (CARIFORUM) y con el Perú y Colombia. En particular, los acuerdos comerciales que incluyen aspectos laborales se refieren a los convenios de la OIT (Olmos, 2019). Algunos estudios demuestran que la inclusión de estas cláusulas en un capítulo separado de las otras disposiciones comerciales habría limitado su cumplimiento y, en especial, su eficacia para revertir las consecuencias negativas del acuerdo en los derechos laborales (Harrison y otros, 2018 y 2019).

Un aspecto clave para analizar la coherencia entre los acuerdos comerciales y los compromisos con los derechos de las mujeres se refiere al concepto de la no discriminación. En la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la discriminación se define como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer” (Naciones Unidas, 1979, art. 1). En este marco, los Estados partes pueden adoptar medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad *de facto* entre el hombre y la mujer (Naciones Unidas, 1979, art. 4). En este sentido, podrían aplicarse medidas afirmativas, tales como el establecimiento de cuotas de acceso para las mujeres en la contratación pública y la concesión de apoyos específicos para fortalecer las empresas exportadoras lideradas por mujeres o proteger a las pymes de mujeres frente a los choques externos o la competencia internacional. Estas serían formas concretas de apoyar a las mujeres y avanzar hacia la igualdad sustantiva.

No obstante, los acuerdos comerciales incluyen una conceptualización de la no discriminación diferente a la de los tratados de derechos humanos. En el marco de la OMC, la no discriminación se entiende como trato no discriminatorio para inversores extranjeros y proveedores de servicios. Esto restringe, por ejemplo, la capacidad de los Estados de proteger a las pymes locales frente a la competencia extranjera ya que es preciso otorgar “trato nacional” a las empresas foráneas. Algunas de las medidas antes mencionadas que promueven las empresas dirigidas por mujeres podrían ser interpretadas como una “restricción al comercio” o barreras no arancelarias que distorsionan las corrientes de comercio internacional.

Según el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947, el trato nacional implica que a los productos importados deben aplicarse las mismas regulaciones y aranceles que a la producción nacional. Es decir, que se debe otorgar a los servicios y proveedores de servicios internacionales un trato no menos favorable que el que se otorgue a los proveedores nacionales. A su vez, el trato de la nación más favorecida implica otorgar a los proveedores de bienes y servicios del país firmante del acuerdo, un trato no menos favorable que el que se otorgue a los proveedores de bienes y servicios de cualquier país no parte. Por lo tanto, estos principios pueden entrar en tensión si no se reconocen las asimetrías entre los distintos socios comerciales y no queda establecido que el comercio internacional es un medio para alcanzar el desarrollo sostenible y la igualdad.

Cabe señalar que, en los acuerdos comerciales, los países pueden reservarse el derecho de adoptar o mantener cualquier medida relativa a diferentes sectores. Es necesario contar con estudios de los sectores sensibles a la garantía de los derechos de las mujeres para poder tomar recaudos específicos. A su vez, los

acuerdos en el marco de la OMC pueden contemplar disposiciones sobre trato especial y diferenciado para los países en desarrollo. Por ejemplo, pueden preverse períodos más prolongados para la aplicación de los acuerdos y medidas encaminadas a aumentar las oportunidades comerciales de los países en desarrollo (OMC, 2019a). Por lo tanto, es preciso analizar cada acuerdo en particular para determinar si existen reservas a la liberalización y si mediante la aplicación de listas negativas o listas positivas de regulaciones se puede contribuir a proteger sectores clave para las mujeres y el desarrollo de los países.

Por ejemplo, el acceso a los servicios básicos y los servicios sociales y, en particular, los servicios de cuidados asequibles y de calidad es fundamental para incrementar la autonomía de las mujeres y promover la igualdad de género. De ahí que las negociaciones comerciales sobre liberalización de los servicios puedan tener implicancias desde el punto de vista de la igualdad. En este sentido, es de destacar que, dentro del capítulo sobre comercio transfronterizo de servicios del acuerdo entre Chile y el Uruguay, el Uruguay se reserva el derecho de adoptar o mantener medidas relacionadas con servicios encargados del cumplimiento de las leyes cuando se trate de servicios sociales creados o mantenidos con objetivo público. Ello se refiere, por ejemplo, a los servicios de rehabilitación y readaptación social, las pensiones o seguros de desempleo, el bienestar social, la educación pública, la capacitación pública, la salud, la protección de la infancia, la evaluación y supervisión de centros educativos de primera infancia y la evaluación del desarrollo de niños en su primera infancia (Gobierno de Chile/Gobierno del Uruguay, 2016, anexo II).

### a) La no discriminación y la contratación pública

La contratación pública ha sido uno de los temas contenciosos en la agenda de liberalización del comercio. En algunos acuerdos plurilaterales y bilaterales se establecen disposiciones tendientes a la apertura del mercado de contrataciones públicas. Desde la perspectiva de la liberalización comercial, en algunos tratados de comercio se prohíbe la concesión de acceso preferencial a las pymes locales porque ello discriminaría a las empresas extranjeras. Sin embargo, la Unión Europea considera que la liberalización en ese ámbito permitiría expandir las exportaciones de empresas europeas para aprovechar las oportunidades de contratación pública fuera de su región. No obstante, algunos países de América Latina y el Caribe se muestran reticentes a liberalizar la contratación pública, ya que implicaría renunciar al espacio de políticas de que disponen para regular a favor de las empresas nacionales que necesitan apoyos específicos. Hay países como el Uruguay y Chile que cuentan con políticas específicas orientadas a favorecer el acceso de las mujeres a la contratación pública a nivel nacional. En el acuerdo comercial firmado entre ambos países se excluyó la contratación pública.

En México, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público promueve la participación de las empresas que sean propiedad de mujeres en la contratación pública. En la evaluación de los proveedores se otorgan puntos adicionales a las empresas que hayan aplicado políticas y prácticas de igualdad de género, de acuerdo con la certificación correspondiente emitida por las autoridades y organismos autorizados (Gobierno de México, 2014). México acordó en principio modernizar el acuerdo comercial con la Unión Europea. En este marco, México se compromete a abrir su mercado de contratación pública a las empresas europeas en mejores condiciones que con otros socios comerciales. De acuerdo con la Comisión Europea, México también se ha comprometido a entablar negociaciones con los gobiernos subnacionales para permitir que las empresas de la Unión Europea presenten ofertas de contrato a nivel de los estados cuando se firme el acuerdo. Esta será la primera vez que México abre su contratación pública a nivel subnacional a empresas no mexicanas (Comisión Europea, 2018).

Cabe destacar que en los capítulos de contratación pública de los acuerdos se establecen umbrales, es decir, montos mínimos por debajo de los cuales no se aplica la liberalización. También se pueden incorporar reservas que excluyan de la cobertura del capítulo a pymes o sectores específicos de la contratación pública. Los países que tienen una normativa especial para favorecer a las mujeres en las licitaciones de contratación pública podrían incluir esta normativa como reserva o medida disconforme en las negociaciones comerciales.

El acceso preferencial a la contratación pública por parte de empresas nacionales ha sido un instrumento de política pública encaminado a promover economías más inclusivas y contribuir a compensar las asimetrías entre agentes económicos. En particular, las pymes lideradas por mujeres enfrentan barreras para acceder a los mercados. Por ese motivo, varios Gobiernos de la región han concedido acceso preferencial a las empresas lideradas por mujeres como proveedoras de contratación pública. La región cuenta con políticas específicas en esta materia en países como Chile, el Ecuador, El Salvador, México, la República Dominicana y el Uruguay. Desde la perspectiva de los derechos de las mujeres, se podría considerar estas acciones como medidas especiales de carácter temporal para reducir las brechas de género.

En el caso de Chile, desde 2015 el Gobierno ha implementado iniciativas encaminadas a promover a las mujeres como proveedoras de contratación pública. Se modificó la normativa en la materia con el fin de contemplar la incorporación de criterios de evaluación con impacto social en los procesos de adquisición, como aquellos que faciliten la participación de las mujeres en la contratación pública. También se publicó una directiva específica (la Directiva de Contratación Pública núm. 20) que recomienda incorporar el enfoque de género en el proceso de adjudicación de contratos. Para facilitar la implementación de dicha directiva se creó el Sello Empresa Mujer, que permite a los organismos de contratación pública identificar a las empresas en que el 50% o más de la propiedad esté en manos de una o más mujeres, o en que su representante legal o gerente general sea una mujer. Esto se reforzó con iniciativas de capacitación dirigidas a proveedoras y a compradores acerca de cómo aplicar el enfoque de género y las facilidades establecidas para ello en la plataforma ChileCompra. Como resultado de este conjunto de iniciativas, se ha experimentado una importante alza en la participación de los montos transados por proveedoras, que han pasado de un 21,9% a fines de 2013 a un 27,4% a fines de 2017 (ComunidadMujer/ChileCompra, 2018).

## b) ¿Rendición de cuentas o solución de diferencias?

Otro tema en que existen diferencias entre el marco de los derechos humanos y del comercio internacional se refiere a la rendición de cuentas. Los Estados deben proteger, respetar y hacer cumplir los derechos humanos de las mujeres, incluso fuera de sus fronteras. Tal como establece el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, las obligaciones de los Estados partes se aplican de forma extraterritorial. “Los Estados partes son responsables de todos sus actos que afecten a los derechos humanos, independientemente de que las personas afectadas estén o no en su territorio” (Naciones Unidas, 2010, párr. 12, y 2013, párr. 8). Además, los Estados deben asegurar que los agentes no estatales (por ejemplo, el sector empresarial) respeten los derechos humanos y actúen con la diligencia debida. Cuando se trata de empresas transnacionales, todos los Estados deben cooperar para asegurar que respeten los derechos humanos en el extranjero.

En los últimos años, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha hecho recomendaciones que abordan las obligaciones extraterritoriales y la coherencia entre las políticas comerciales, de inversión y derechos de las mujeres. Por ejemplo, recomienda al Canadá que “se asegure de que los acuerdos comerciales y de inversión negociados por el Estado parte reconocen la primacía de sus obligaciones internacionales de derechos humanos sobre los intereses de los inversores, de modo que la introducción de procedimientos de solución de diferencias entre los inversores y el Estado no cree obstáculos al pleno cumplimiento de la Convención” (Naciones Unidas, 2016a, párr. 19 d)). Según la Convención, los Estados son responsables de garantizar los derechos de las mujeres dentro y fuera de sus fronteras. No obstante, en los acuerdos comerciales no sería deseable establecer la posibilidad de imponer sanciones económicas en esta materia debido a que los países tienen asimetrías en el plano económico, tecnológico o comercial que se verían agravadas y hasta podrían agudizar las desigualdades de género si existieran imposiciones o sanciones comerciales al respecto.

En el ámbito del comercio internacional, se establecen mecanismos de solución de diferencias para asegurar el cumplimiento de las disposiciones pactadas en los acuerdos. Sobre esa base se pueden aplicar sanciones económicas a las partes que incumplan lo acordado. La incorporación de disposiciones y capítulos de género en los acuerdos comerciales ha propiciado la discusión sobre cuál es el mecanismo adecuado para la rendición de

cuentas en temas de igualdad de género y si debe ser vinculante o no. ¿Puede un socio comercial demandar a otro por un incumplimiento relacionado con los derechos de las mujeres o con aspectos de igualdad de género? ¿Puede constituirse la desigualdad de género en una barrera para el comercio internacional de un país? ¿Puede resolverse un diferendo en esta materia mediante un mecanismo de solución de diferencias, con la posible aplicación de sanciones económicas?

Estas cuestiones se enmarcan en un debate más amplio sobre la necesidad de reformar el sistema de solución de diferencias entre inversores y Estados, así como de revisar los acuerdos de promoción y protección de inversiones y los capítulos de inversión de los acuerdos comerciales que permiten a las empresas extranjeras demandar a los Estados en tribunales internacionales, pero no a la inversa<sup>8</sup>. Debido a las diversas interpretaciones que se hacen de los términos “inversión”, “expropiación indirecta”, “trato justo y equitativo” y “expectativas legítimas”, los inversores demandan a los Estados, aunque la legislación impugnada tenga la finalidad de proteger el interés público. A nivel mundial, en el período 1987-2018, se habían acumulado 942 casos de reclamaciones de solución de diferencias entre inversores y Estados. Hasta la fecha, 117 países han tenido que responder a una o más reclamaciones. Alrededor del 70% de las decisiones arbitrales fueron a favor del inversor. Dado que algunos arbitrajes son confidenciales, se considera que el número podría ser incluso más elevado (UNCTAD, 2019a). Esta situación puede provocar un efecto de “enfriamiento regulatorio” (*regulatory chill*), consistente en que los países desistan de adoptar políticas públicas que promuevan la igualdad por temor a ser demandados y enfrentar sanciones económicas.

En una resolución aprobada por el Parlamento Europeo se insta a que la Comisión Europea ponga fin al sistema de resolución de litigios entre inversores y Estados. Además, se subraya que el mecanismo de resolución de conflictos debe concebirse para garantizar la capacidad de los distintos Gobiernos de regular en favor del interés público y obedecer a los objetivos de las políticas públicas, incluidas medidas que fomenten la igualdad de género, así como los derechos laborales, medioambientales y de los consumidores (Parlamento Europeo, 2018).

En el caso del acuerdo entre Chile y el Uruguay, se establece que, respecto a cualquier asunto derivado del capítulo 14 sobre género y comercio, “ninguna parte podrá recurrir al mecanismo de solución de diferencias” (Gobierno de Chile/Gobierno del Uruguay, 2016). Si existen desacuerdos en la interpretación, alcance o aplicación del acuerdo, pueden dirimirse mediante el diálogo o consultas.

Por último, en el marco de la OMC existe el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC) por el que los países preparan y presentan informes y son examinados. La declaración sobre comercio y empoderamiento económico de las mujeres promueve la presentación voluntaria de informes sobre los aspectos de la declaración en dicho mecanismo (OMC, 2017). Este mecanismo podría representar un término medio entre un proceso voluntario de notificación a la secretaría de la OMC y un proceso vinculante y con sanciones como parte de los mecanismos de solución de diferencias (Goff, 2018).

Desde 2017, 12 países de América Latina y el Caribe han realizado su examen de las políticas comerciales<sup>9</sup>. Solo cinco de ellos detallan consideraciones de género en sus informes: Colombia, Costa Rica, el Paraguay, México y Suriname (OMC, 2019b; UNCTAD, 2019b). Si bien las observaciones que se hacen son de naturaleza y profundidad dispar, contribuyen a incorporar las dimensiones de la desigualdad de género en el ámbito de la política comercial. A su vez, existen programas de apoyo técnico para ayudar a los países a desarrollar la capacidad de preparación de informes con una sección de género, por lo que se espera que el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales se fortalezca con el tiempo. No obstante, hay quienes cuestionan la eficacia de este mecanismo para analizar los temas relativos a la igualdad de género en el marco de una reflexión más amplia sobre la importancia de reformar la gobernanza del comercio multilateral a fin de contribuir a reducir las asimetrías entre los distintos países.

<sup>8</sup> El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), institución perteneciente al Grupo del Banco Mundial, es uno de los tribunales internacionales más utilizados en esta materia.

<sup>9</sup> Los países son: México (abril de 2017), Belice (abril de 2017), Brasil (julio de 2017), Paraguay (septiembre de 2017), Bolivia (Estado Plurinacional de) (noviembre de 2017), Colombia (junio de 2018), Uruguay (junio de 2018), Ecuador (marzo de 2019) y Trinidad y Tabago (22 y 24 de mayo de 2019).

## B. Los sistemas financieros y la autonomía económica de las mujeres

Los sistemas financieros pueden ayudar a canalizar el ahorro hacia la inversión y cubrir las necesidades de financiamiento de distintos actores. Mediante productos y servicios como el ahorro, el crédito, las transferencias y los seguros, los sistemas financieros influyen en la distribución de los recursos y las oportunidades que se presentan para distintos sectores y agentes económicos, y para hombres o mujeres. En función de los criterios y condiciones de acceso y la calidad de los servicios, las instituciones financieras pueden contribuir a la autonomía económica de las mujeres o, por el contrario, propiciar círculos de sobreendeudamiento e inestabilidad o mayores niveles de pobreza.

Históricamente, las mujeres han estado excluidas del sistema financiero formal y las estrategias dirigidas a ellas se han centrado principalmente en programas de microfinanciación. Los microcréditos, además de otorgar montos reducidos y en ocasiones a un alto costo, no han sido suficientes para cubrir las diversas necesidades de financiamiento en actividades productivas e inversiones a mediano y largo plazo de las mujeres. Para la CEPAL, la inclusión financiera supone un conjunto de iniciativas públicas y privadas orientadas a responder a las necesidades de financiamiento de las personas, hogares y pequeñas y medianas empresas que tradicionalmente han quedado fuera de los servicios financieros formales. Así, la inclusión financiera implica proveer de forma asequible una variedad de servicios y productos financieros (transacciones, pagos, ahorros, crédito, seguros). Se constituye en un bien público orientado a responder a las necesidades diferenciadas de las personas, a contribuir a la igualdad y a lograr la diversificación productiva y el desarrollo tecnológico de los diferentes agentes en el marco de los esfuerzos encaminados a transitar hacia estilos de desarrollo sostenible (CEPAL, 2018c).

No es posible pensar en la inclusión financiera de las mujeres sin contemplar las tendencias de la actual fase de la globalización en ese ámbito. El sector financiero global se encuentra cada vez más concentrado e interconectado. Por un lado, se constata que la liquidez mundial se orienta a los países desarrollados, por otro, persiste la desigualdad en el acceso al crédito por parte de las mujeres y sigue habiendo importantes brechas en el financiamiento de las políticas de igualdad.

### 1. La situación actual en materia de brechas de género en el acceso a los servicios y productos financieros y en su utilización

En la literatura se han descrito las barreras que obstaculizan el acceso de las mujeres a los servicios y productos del sistema financiero formal, tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda. Por el lado de la oferta se han descrito: i) barreras legales y regulatorias, como la exigencia de colaterales tradicionales y requisitos de documentos para abrir una cuenta o solicitar un crédito; ii) debilidades en la infraestructura financiera, tales como la falta de información de que adolecen las prestatarias potenciales; iii) sesgos de género y actitudes discriminatorias en las prácticas de las instituciones financieras, y iv) productos financieros, estrategias de mercado y oferta de servicios que no están adaptados a las distintas necesidades de las mujeres que pudieran ser clientes potenciales (Roa y Carvallo, 2018).

Las barreras legales y regulatorias afectan la elegibilidad de las mujeres para acceder al crédito. En algunos países, las normas vigentes limitan el acceso de las mujeres a los recursos productivos y financieros según su situación conyugal<sup>10</sup>. Además, se constata que las condiciones para acceder a los servicios y productos en el sistema financiero formal tienen sesgos implícitos de género. Por ejemplo, para medir el riesgo y establecer la elegibilidad se utilizan criterios que afectan desproporcionadamente a las mujeres, como el nivel de ingreso y recursos y la existencia de colaterales tradicionales. Las desigualdades de género en el mercado laboral (acceso al empleo, permanencia, brecha salarial) repercuten en las trayectorias de las mujeres y provocan interrupciones a causa de factores como la sobrecarga de cuidados o la precariedad en el empleo. En este sentido, las mujeres

<sup>10</sup> En Chile se encuentra en tramitación parlamentaria un proyecto de ley que regula el régimen patrimonial de la sociedad conyugal, basado en las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, para otorgar a las mujeres la misma capacidad de administración que tiene su marido, a fin de facilitar que ambos cónyuges compartan roles (Gobierno de Chile, 2019a).

son consideradas un segmento de “riesgo” o “sin avales suficientes”, ya que los parámetros de evaluación no contemplan las posiciones desiguales de hombres y mujeres, ni las distintas realidades que enfrentan.

A su vez, entre la documentación requerida para abrir una cuenta o solicitar un crédito se incluyen el historial crediticio, requisitos de montos mínimos y cartas de referencia. Los costos asociados a los productos financieros y sus tarifas de uso (para la apertura y mantenimiento de las cuentas o para efectuar transacciones financieras) también suelen ser una barrera de accesibilidad para las mujeres (Roa y Carvalho, 2018).

Asimismo, se observan ciertos sesgos implícitos relacionados con el hecho de que (al igual que sucede en el resto de la sociedad) el personal de las instituciones financieras puede estar condicionado por estereotipos de género en los procesos de evaluación de las solicitudes de crédito. Por ejemplo, puede existir falta de confianza en la capacidad de las mujeres de impulsar y gerenciar negocios exitosos. El estado civil, la fecundidad o la estructura del hogar también pueden constituir factores de discriminación contra las mujeres para acceder al financiamiento (Azar, Lara y Mejía, 2018). Sin embargo, y a pesar de todo esto, las mujeres son mejores pagadoras y tienen menos cheques rechazados al utilizar cuentas corrientes que los hombres, tal como muestran los informes de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF, 2016, 2017 y 2018).

Por el lado de la demanda se destacan diversos factores estructurales. Entre ellos cabe mencionar: i) el limitado acceso de las mujeres a los ingresos laborales y a los recursos, motivo por el que disponen de menos garantías o colaterales tradicionales para acceder al crédito; ii) los estereotipos de género, que restringen los incentivos para que las mujeres utilicen los servicios financieros; iii) la falta de tiempo y las restricciones de movilidad, y iv) los bajos niveles de educación financiera y el acceso deficiente a la información y las redes.

Tal como muestran los indicadores del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), las mujeres están sobrerrepresentadas entre las personas sin ingresos propios, en empleos de menor salario y en emprendimientos de menor tamaño. Esta situación coarta sus posibilidades de acceder al crédito en el sistema financiero tradicional.

Por otro lado, la persistencia de los estereotipos de género (sobre todo en la asociación de lo masculino al mundo de las finanzas, al manejo del dinero y a la inversión) repercute en que las mujeres no sean valoradas como agentes económicos capaces de tomar decisiones autónomas sobre el uso del dinero. Si bien las mujeres suelen tener poca familiarización y exposición al sistema financiero formal, se responsabilizan en mayor medida de la administración de los recursos en el seno de los hogares. Según la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2018 de México, el 31,1% de las mujeres encuestadas declara tener algún tipo de línea crediticia o tarjeta de crédito de alguna institución financiera, en comparación con el 35,4% de los hombres<sup>11</sup>. Al indagar sobre el tipo específico de servicio al que acceden, se observa que la mayoría de las encuestadas (66,9%) se vincula con el crédito a través de la tenencia de tarjetas de crédito departamentales o de autoservicio, es decir, de los productos financieros que ofrecen los grandes comercios, en comparación con el 54% de los hombres. Asimismo, solo el 29,1% de las encuestadas posee alguna tarjeta de crédito bancaria, mientras que el 34,6% de los hombres declara tener al menos una.

Por otra parte, dada la carga excesiva de trabajo no remunerado, las mujeres disponen de menos tiempo y recursos para trasladarse hasta las instituciones financieras, así como para esperar el proceso de aprobación de un crédito o establecer las redes de información necesarias para llevar adelante emprendimientos. Finalmente, los niveles de educación financiera de la población en general suelen ser bajos en la región, y en algunos estudios se ha determinado que las mujeres presentan niveles más bajos de conocimientos financieros que los hombres y que su acceso a la información y a las redes es limitado (Azar, Lara y Mejía, 2018). Por ejemplo, en México, el 6,7% de las mujeres que no utilizan los servicios financieros reconoce que la principal razón por la que no tienen tarjetas o cuentas bancarias es que desconocen esos servicios o no saben usarlos, frente al 5,6% de los hombres que afirma lo mismo<sup>12</sup>.

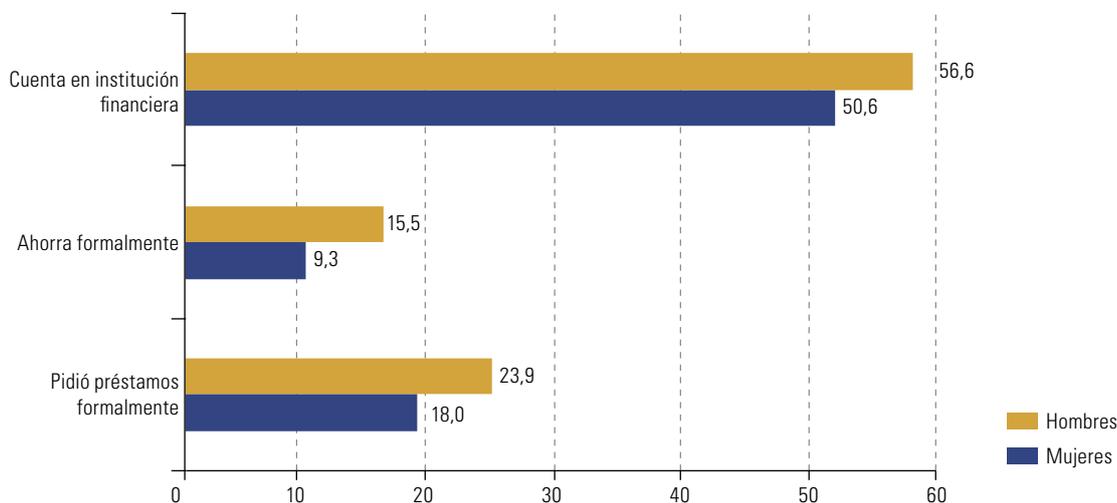
En América Latina y el Caribe, únicamente un 50,6% de las mujeres posee una cuenta en una institución financiera formal, en contraste con el 56,6% de los hombres (véase el gráfico III.5). Además, solo el 9,3% de las mujeres ha ahorrado en una institución financiera formal y un 18% ha presentado solicitudes de préstamos, cifras que en el caso de los hombres alcanzan un 15,5% y un 23,9%, respectivamente (Demirgüç-Kunt y otros, 2017).

<sup>11</sup> Datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de datos de INEGI/CNBV (2018).

<sup>12</sup> Ibid.

## Gráfico III.5

América Latina y el Caribe (promedio ponderado de 18 países): participación en actividades financieras formales, según sexo, 2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



Fuente: Base de Datos sobre la Inclusión Financiera en el Mundo (Global Findex), 2017.

<sup>a</sup> Los países que se tuvieron en cuenta para determinar el promedio regional fueron la Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de).

Desde 2001, la entidad reguladora del sistema financiero en Chile ha producido y difundido información sistemática que ha permitido analizar las tendencias durante más de una década. Aún persisten las brechas de género en el acceso a los servicios financieros y en su utilización, si bien han disminuido de forma constante. Entre las tendencias actuales se destaca el hecho de que las mujeres ahorran más a mediano y largo plazo, sobre todo para la vivienda. Las mujeres son mejores pagadoras, tienen una menor proporción de cheques rechazados y acumulan una menor tasa de mora. A su vez, tienen montos de deuda y saldos de ahorro menores y, en algunos casos, acceden a créditos pagando tasas de interés más altas que los hombres (SBIF, 2019).

Además de Chile, las entidades reguladoras del sistema financiero en países como Costa Rica y Guatemala también han dado pasos adelante para determinar cómo se expresan las brechas de género en el sistema financiero mediante el análisis de los datos de la oferta de servicios de ahorro y crédito. Los últimos datos obtenidos revelan que existe una brecha de género, tanto en el número de créditos como en sus montos totales<sup>13</sup>. Por ejemplo, en Chile, la base de mujeres deudoras es 5 puntos porcentuales menor que la de hombres deudores. En Costa Rica es de 22 puntos porcentuales, y en Guatemala, de 28 puntos porcentuales. El monto total de crédito vigente de las mujeres es 43 puntos porcentuales menor que el monto acumulado por los hombres en el caso de Chile, 32,9 puntos porcentuales menor en el caso de Costa Rica y 41 puntos porcentuales menor en el caso de Guatemala. No solo el monto total de los créditos de las mujeres es menor que el de los hombres, sino que además las mujeres mantienen una deuda promedio significativamente menor que la de los hombres. La deuda promedio de las mujeres representa un 60,3% de la deuda promedio de los hombres en Chile y un 86% en Costa Rica.

Los datos correspondientes a Guatemala muestran diferencias en las condiciones de crédito que se aplican a hombres y mujeres, al presentar tasas de interés promedio para las operaciones suscritas por mujeres de un 20,6%, mientras que en el caso de los hombres fueron de un 19,1% (SIB, 2017). Los datos de 2015 del

<sup>13</sup> Los datos presentados en esta sección corresponden al informe *Género en el Sistema Financiero* de la SBIF de Chile, con datos al 31 de marzo de 2018 (SBIF, 2018), el *Boletín Trimestral de Inclusión Financiera: Sistema Bancario* de Guatemala, con datos al 31 de mayo de 2017 (SIB, 2017), y el *Informe de brechas entre hombres y mujeres en el acceso y uso del sistema financiero en Costa Rica*, elaborado por el Instituto Nacional de las Mujeres, la Superintendencia General de Entidades Financieras y el Sistema de Banca para el Desarrollo de Costa Rica, con datos a diciembre de 2018 (INAMU/SUGEF/SBD, 2019).

informe *Género en el Sistema Financiero* de la SBIF de Chile advertían además que estas desigualdades en las tasas de interés afectan de forma más relevante a los financiamientos productivos otorgados a personas naturales y, en segundo lugar, a las colocaciones de consumo (SBIF, 2016).

Los datos de la región demuestran que existe un mejor comportamiento de pago por parte de las mujeres. Así, en Guatemala, el 2,6% de las mujeres tenía créditos en mora, pero en el caso de los hombres esta cifra llegaba al 3,8%. Del mismo modo, en Chile los datos muestran que la morosidad inferior a 90 días en el caso de las mujeres alcanza un 0,49%, mientras que en el caso de los hombres llega a un 0,56%. Respecto de la morosidad superior a 90 días, las cifras alcanzan un 2,8% en los créditos otorgados a mujeres y un 3,99% en los créditos otorgados a hombres. Por su parte, en Costa Rica los datos obtenidos indican que hay más mujeres que hombres sin deudas y menos mujeres con deudas de más de un año, lo que reafirma la idea de que las mujeres son mejores pagadoras que los hombres (véase el recuadro III.3).

### Recuadro III.3

Desigualdades de género en el acceso a los servicios y productos financieros y en su utilización: una mirada desde el lado de la demanda en México y el Perú

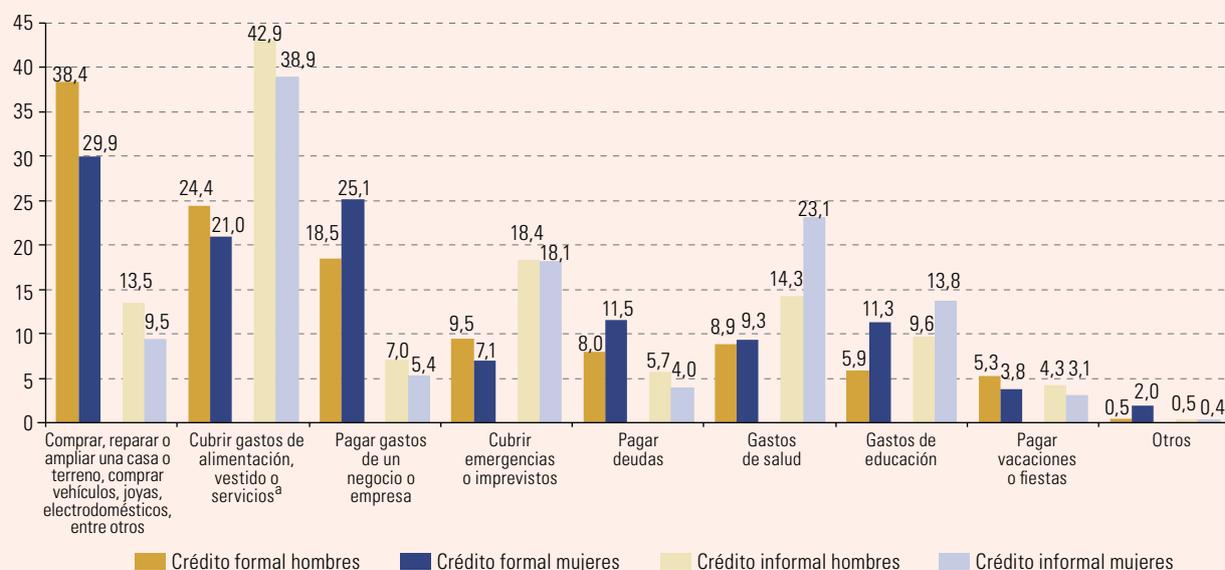
Mediante las encuestas de inclusión financiera que se han realizado en algunos países de la región, es posible identificar y examinar las diferencias entre hombres y mujeres en relación con el acceso y el vínculo con el sistema financiero. En términos generales, se observan diferencias tanto en el acceso a los servicios financieros como en la finalidad para la que se utilizan estos servicios, en específico los préstamos. A su vez, se aprecian diferencias entre quienes acceden al crédito formal a través de un banco o institución financiera y quienes acceden a créditos por mecanismos informales.

En el caso de México, en lo que respecta al uso del crédito al que acceden formalmente las personas, se observa que el 29,9% de las mujeres que obtuvieron un crédito formal lo utilizan para comprar o reparar activos (viviendas, terrenos, vehículos, electrodomésticos) en comparación con el 38,4% de los hombres que declararon utilizar sus créditos para esos propósitos (véase el gráfico 1). El siguiente uso más frecuente entre las mujeres consiste en pagar gastos de un negocio o empresa. El 25,1% de ellas destina el crédito a estos fines en comparación con el 18,5% de los hombres. Asimismo, un mayor porcentaje de mujeres destinan el crédito a pagar deudas anteriores (11,5%), y a gastos de educación (11,3%) y salud (9,3%), en comparación con el 8%, el 5,9% y el 8,9% de los hombres, respectivamente. La principal diferencia se aprecia en los gastos de educación, rubro en que las mujeres suelen invertir y endeudarse más que los hombres.

### Gráfico 1

México: destino del préstamo, por sexo y tipo de préstamo, 2018

(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)/Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), "Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2018", 2018 [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/enif/2018/default.html#Microdatos> [fecha de consulta: 22 de agosto de 2019].

<sup>a</sup> Incluye gastos personales.

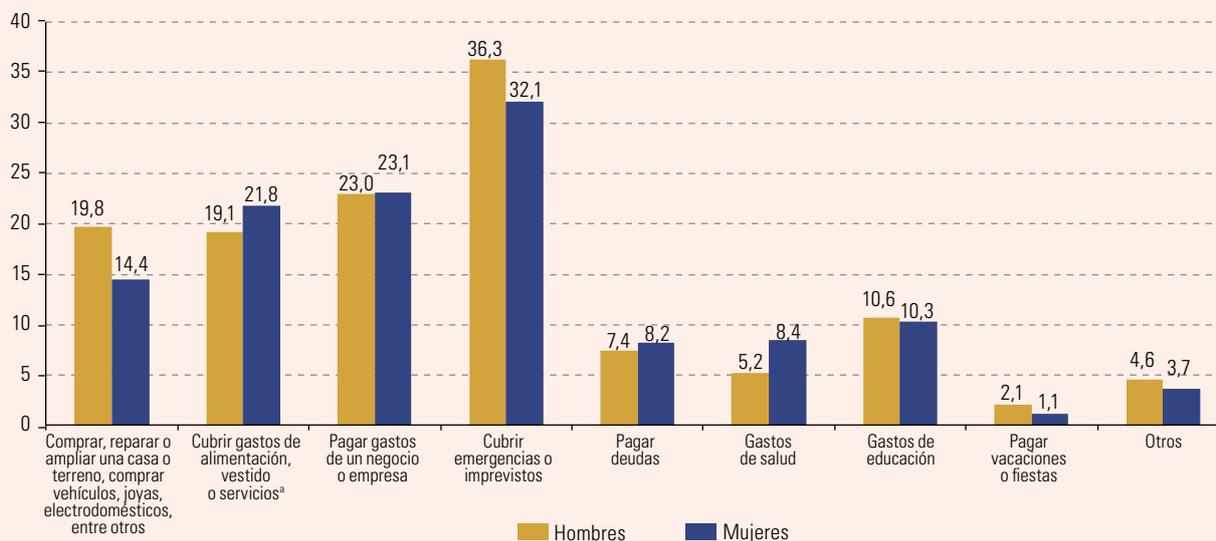
## Recuadro III.3 (conclusión)

Por otra parte, se observan diferencias en el uso o destino de los préstamos que existen en el mercado formal e informal. Los del mercado informal suelen utilizarse para priorizar necesidades más coyunturales y vinculadas a los aspectos cotidianos de la vida. En efecto, se observa que el mayor uso que se da al préstamo informal en México es para cubrir gastos de alimentación, gastos personales, de vestido o servicios básicos. La siguiente prioridad es para los gastos de salud, donde se concentra el 23,1% de los préstamos solicitados por las mujeres, en comparación con el 14,3% en el caso de los hombres. Ello puede estar vinculado con la división sexual del trabajo y con la mayor responsabilidad que recae en las mujeres en relación con la salud propia y de los miembros de su hogar.

En el caso del Perú, se observan tendencias similares a las de México. Si bien la mayoría de las personas utilizan los préstamos para emergencias o imprevistos, existen diferencias de género con respecto a la adquisición de activos y gastos. El 19,8% de los hombres destina los préstamos a comprar o reparar activos (viviendas, terrenos, vehículos, electrodomésticos), frente al 14,4% de las mujeres (véase el gráfico 2). Por supuesto, se observa que un 8,4% de las mujeres destinan los préstamos a gastos de salud, esto es, 3,2 puntos porcentuales más que los hombres. La información sobre estos países coincide también con los resultados obtenidos por Deere y Catanzarite (2017) sobre las dinámicas en el mercado crediticio del Ecuador. Es decir, mientras los hombres tienden a endeudarse productivamente (a invertir más en activos), las mujeres se endeudan más para cubrir gastos o pagar deudas, lo que entraña mayores probabilidades de caer en una trampa de endeudamiento (Deere y Catanzarite, 2017).

## Gráfico 2

Perú: destino del préstamo formal e informal, por sexo, 2016



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, *Resultados 2016: Encuesta Nacional de Demanda de Servicios Financieros y Nivel de Cultura Financiera en el Perú*, 2016 [en línea] <http://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/ESTUDIOS-SOBRE-INCLUSI%C3%93N-FINANCIERA/Informe-de-Resultados.pdf> [fecha de consulta: 22 de agosto de 2019].

<sup>a</sup> Incluye gastos personales.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de C. D. Deere y Z. B. Catanzarite, "¿Quién obtiene préstamos para acumular activos?: clase, género y endeudamiento en el mercado crediticio del Ecuador", *Revista CEPAL*, N° 122, agosto de 2017; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)/Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), "Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2018", 2018 [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/enif/2018/default.html#Microdatos> [fecha de consulta: 22 de agosto de 2019]; y Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, *Resultados 2016: Encuesta Nacional de Demanda de Servicios Financieros y Nivel de Cultura Financiera en el Perú*, 2016 [en línea] <http://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/ESTUDIOS-SOBRE-INCLUSI%C3%93N-FINANCIERA/Informe-de-Resultados.pdf> [fecha de consulta: 22 de agosto de 2019].

Frente a la exclusión en el sistema formal, los programas de microcrédito han cubierto las necesidades de financiamiento de las mujeres de bajos ingresos y de las pequeñas y medianas empresas. En la región, al menos 13 países han elaborado políticas y programas en este sentido con diferentes enfoques, cobertura, destinatarios y sectores económicos<sup>14 15</sup>.

En la Agenda Regional de Género se ha hecho hincapié en la necesidad de avanzar hacia sistemas financieros que superen las barreras específicas de la demanda y la oferta a que se enfrentan las mujeres, con el respaldo de un entorno regulador adecuado. Algunos países de la región han promovido estrategias nacionales de inclusión financiera (ENIF) que han avanzado en la dirección correcta en la promoción del acceso a los servicios financieros y de su utilización en los grupos poblacionales tradicionalmente excluidos. Sin embargo, todavía queda un largo camino para poder cerrar definitivamente las brechas existentes.

En América Latina y el Caribe hay 11 países<sup>16</sup> que han desarrollado una ley de inclusión financiera o una estrategia nacional de inclusión financiera con planes de trabajo centrados en el desarrollo y la utilización de medios digitales, la generación de nueva información y el desarrollo de programas de educación financiera para avanzar en materia de inclusión (Trivelli y Caballero, 2018). En cinco de estas estrategias se hace alguna mención de la situación de las mujeres o de las brechas de género en el sistema financiero (Haití, Jamaica, México, Paraguay y Perú). En solo dos casos se considera a las mujeres como un grupo de especial interés para sus iniciativas (Haití y Perú) y en ninguna de las estrategias se designa una institución responsable de la implementación o coordinación de intervenciones específicas para el cierre de la brecha de género, ni se asigna un presupuesto que haga posible la implementación y monitoreo de las acciones (Trivelli, 2018).

En el caso de Costa Rica, el alto grado de endeudamiento y el desconocimiento financiero de la población han impulsado al Gobierno a poner en marcha una Estrategia Nacional de Educación Financiera. El objetivo es instruir a la ciudadanía sobre la importancia del ahorro, el manejo de las finanzas personales y el presupuesto familiar y sobre la utilización de herramientas financieras, como las tarjetas de crédito, los préstamos, las compras en casas comerciales, entre otras. Las primeras acciones están dirigidas a las poblaciones más endeudadas: las mujeres, las personas jóvenes, el funcionariado público y las microempresas y pequeñas empresas (Gobierno de Costa Rica, 2019). La educación financiera es fundamental para asegurar que la inclusión financiera de las mujeres sea informada; por lo tanto, es necesario que sea un componente central de las ENIF.

En las últimas décadas se han realizado esfuerzos por dinamizar la banca de desarrollo dentro de los sistemas financieros de la región. La función histórica de la banca de desarrollo se centraba en la movilización del ahorro público y privado para el financiamiento de ciertos objetivos dentro de una visión estratégica de desarrollo, pero actualmente se ha dado paso a un conjunto más amplio de actividades (Pérez Caldentey y Titelman, 2018).

Estas iniciativas, si bien tienen diferentes modalidades, coberturas y costos, evidencian las posibilidades que surgirían si se orienta la banca de desarrollo a los objetivos de la igualdad de género y la autonomía económica de las mujeres. A su vez, implican un esfuerzo de articulación innovadora dentro de los Estados, en particular, entre los mecanismos para el adelanto de las mujeres, las entidades reguladoras del sistema financiero, los bancos y entidades financieras y las iniciativas de apoyo al desarrollo productivo.

<sup>14</sup> Entre los países que informan de sus programas de acceso de las mujeres al financiamiento se encuentran: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

<sup>15</sup> Algunos programas están dirigidos a las mujeres rurales (Programa Nacional de Crédito Solidario para la Mujer Rural en Honduras, Programa Mujer Agro Emprendedora del Banco de Desarrollo Agropecuario en Panamá), las mujeres indígenas (programa Fomento a la Economía Indígena Urbana y Rural en Chile), las mujeres jóvenes (Juventud Emprendedora en el Paraguay), las mujeres jefas de hogar (crédito Jefa de Hogar BDP del Banco de Desarrollo Productivo en Bolivia (Estado Plurinacional de)), las mujeres en situación de pobreza (Fondo Mujer en El Salvador). Otros programas están dirigidos a mujeres en sectores económicos específicos (CRISSOL-Café y CRISSOL-Granos Básicos en Nicaragua).

<sup>16</sup> Brasil, Colombia, Ecuador, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

## 2. Las tecnologías financieras: ¿oportunidad o riesgo?

El término inglés *financial technology* (o su forma abreviada *fintech*) se refiere a actividades y empresas que utilizan las tecnologías digitales para ofrecer servicios financieros tanto a personas como a entidades financieras. Incluye pagos electrónicos nacionales e internacionales, préstamos mediante financiamiento colectivo, asesoría financiera e inversiones con criptomonedas. Implica la incursión de nuevos actores, instrumentos y plataformas en el sistema financiero. El potencial disruptivo de las tecnologías financieras o tecnofinanzas radica en que alteran los modelos de negocio, de consumo y producción, tanto en la industria en que surgen como en las posibles combinaciones que establecen con industrias preexistentes (CEPAL, 2018c).

Las principales empresas de tecnología financiera son de los Estados Unidos y China. Si bien las empresas estadounidenses son más numerosas, las empresas chinas las superan ampliamente en su valor de mercado (CEPAL, 2018d). Actualmente existen 703 empresas de tecnología financiera en América Latina. La amplia mayoría se encuentran en el Brasil (230), seguido por México (180), Colombia (84) y Chile (65). En esos cinco países se concentra casi el 90% de la actividad de *fintech* en América Latina. El crecimiento de este tipo de empresas a nivel regional ha sido exponencial en los últimos años; de hecho, el 65% se creó en el período 2014-2016 (BID/Finnovista, 2017).

Las tecnologías digitales han permitido reducir los costos de transacción y contribuyen a superar barreras geográficas (CEPAL, 2018d; Hernandez y Roberts, 2018). En este sentido, la banca móvil ha permitido el acceso a un amplio segmento de personas y empresas que pueden realizar pagos, transferencias, o renovaciones de créditos desde aplicaciones móviles<sup>17</sup>. De este modo se abre una oportunidad para reducir las brechas de género en el acceso al financiamiento y a los diferentes servicios financieros y, en particular, a las pymes lideradas por mujeres.

Según un estudio en que se analizaron las pymes activas en Facebook, en la región las mujeres dueñas de pymes tienen un 27% menos de probabilidades que los hombres de recibir un préstamo de un banco para fundar una empresa. En particular, América Latina es la región donde una mayor cantidad de mujeres al frente de microempresas establecen sus negocios con capital inicial facilitado por su cónyuge. En este contexto, se genera un círculo vicioso: las mujeres no pueden obtener o no buscan el financiamiento que necesitan para sus negocios porque sus empresas son juzgadas como de bajo crecimiento, precisamente porque carecen de fondos (McGorman y otros, 2018).

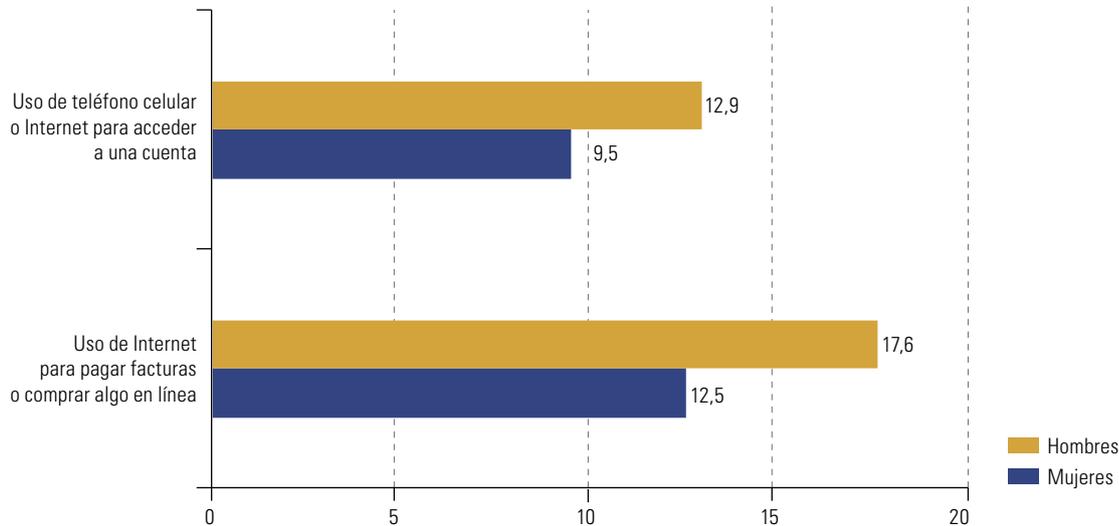
No obstante, los datos sobre el uso de tecnologías digitales (por ejemplo, Internet o teléfonos móviles) para realizar actividades financieras muestran que estas oportunidades no están llegando ampliamente a las mujeres. En la región, como se aprecia en el gráfico III.6, solo el 9,5% de las mujeres usan el teléfono celular o Internet para acceder a una cuenta bancaria, mientras que en el caso de los hombres este número llega a un 12,9%. Lo mismo sucede con el uso de Internet para pagar facturas o realizar compras en línea: solo un 12,5% de las mujeres lo ha hecho en comparación con un 17,6% de los hombres.

En este sentido, cobran relevancia las políticas orientadas a la reducción de las brechas de las mujeres en cuanto al acceso a las tecnologías y su utilización para, de esta manera, ampliar sus posibilidades de acceso a financiamiento. En diferentes estudios sobre el comportamiento financiero de las mujeres se ha demostrado que ellas tienen menos probabilidades que los hombres de buscar asesoramiento financiero y que suelen tener menos conocimientos financieros, lo que las pone en desventaja. Por lo tanto, es fundamental avanzar en materia de educación financiera y tecnológica con perspectiva de género para maximizar las potenciales ventajas de estas tecnologías y minimizar los riesgos.

<sup>17</sup> Por ejemplo, se han desarrollado infraestructuras de banca móvil a través de WhatsApp, con herramientas de consulta que pueden utilizarse sin conexión de red (Véase Fundación Microfinanzas BBVA, 2018).

**Gráfico III.6**

América Latina y el Caribe (promedio ponderado de 18 países): uso de tecnologías digitales para realizar actividades financieras, según sexo, 2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



**Fuente:** Base de Datos sobre la Inclusión Financiera en el Mundo (Global Findex), 2017.

<sup>a</sup> El promedio regional incluye a la Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de).

Vale la pena alertar sobre el incremento de servicios financieros basados en plataformas o aplicaciones que surgen con la promesa de mejorar la inclusión financiera de algunos segmentos de la población, en particular las mujeres. Estos servicios funcionan al amparo de marcos regulatorios débiles, con escasas medidas de protección para quienes los utilizan. Ello puede dar lugar a situaciones no deseadas, como la inestabilidad financiera, el sobreendeudamiento o un uso inadecuado de los datos personales.

Por una parte, el hecho de que las personas que buscan créditos puedan conectarse de manera directa con los prestamistas a través de las tecnologías financieras entraña nuevas modalidades de acceso al crédito sin intermediación. En forma creciente han surgido plataformas de financiamiento colaborativo, iniciativas de préstamos entre pares y la obtención de fondos directamente de acreedores (financiación directa) mediante plataformas electrónicas, sin necesidad de colaterales tradicionales. Esto tiene una potencialidad considerable para reducir las brechas de género en el acceso al financiamiento.

Por otro lado, las empresas de tecnología financiera han incursionado en el análisis de datos alternativos para determinar la solvencia crediticia de las personas. En algunas ocasiones ofrecen préstamos en línea sobre la base de un gran número de variables y datos para determinar las probabilidades de impago. Antes los prestamistas utilizaban datos de algunas empresas, como eBay o PayPal, pero ahora se han incorporado datos de cada vez más empresas, como United Parcel Service (UPS), Amazon, QuickBooks, Yodlee, Yelp, Facebook, LinkedIn y muchas otras. Estos datos apenas estaban disponibles hace tan solo cinco años, pero actualmente se pueden recopilar y procesar en segundos, con lo que se crea rápidamente un “estado de solvencia” del solicitante y de la probabilidad de pago (Belatrix, 2016). Por ejemplo, las plataformas de financiamiento utilizan algoritmos para crear sofisticados perfiles de riesgo basados en los datos de quienes solicitan préstamos, obtenidos de sus teléfonos móviles, computadoras y programas o aplicaciones de *software*.

Esto podría parecer atractivo sobre todo para las mujeres, que suelen encontrar más barreras para acceder a préstamos en las instituciones bancarias o financieras tradicionales. En lugar de ser evaluadas únicamente por sus ingresos, se toman en consideración datos de localización y del comportamiento en la web y en las redes sociales, los hábitos de compra en línea, entre otras cosas. No obstante, esas modalidades de utilización

de los datos plantean desafíos sobre la privacidad de la información. Las empresas pueden construir perfiles de clientes potenciales sobre la base de una serie de factores relativos a su vida personal. No es solo que las personas desconozcan el posible uso que se dará a sus datos en línea, sino que existe un vacío regulatorio referido a la utilización de datos de sus vidas privadas obtenidos de las redes sociales para delinear un perfil crediticio. Además, la información podría utilizarse sin permiso con otros fines comerciales.

Por otra parte, si bien estas empresas están cambiando las pautas de incorporación al sistema financiero mediante la inclusión de nuevos actores, este proceso ha ido de la mano del creciente poder de mercado de las grandes empresas líderes, no solo respecto a los otros competidores dentro de su mismo sector, sino respecto a sus tradicionales posiciones de liderazgo en la economía. Las grandes empresas tecnológicas concentran crecientes proporciones de servicios financieros (por ejemplo, servicios como los de Apple Pay, Amazon Pay, Facebook Payments y Google Wallet, entre otros), al tiempo que dominan el mercado internacional de las empresas que sirven como plataformas de Internet (CEPAL, 2018d).

En un contexto de mercado concentrado, cabe destacar que, en la región, el 35% de las empresas de tecnología financiera fueron fundadas por una mujer o tienen mujeres que integran su equipo fundador. Esta cifra se ubica muy por encima del promedio mundial, estimado en un 7%. A su vez, el 30% del personal que trabaja en empresas de tecnología financiera son mujeres. El Uruguay, el Perú y Colombia encabezan la lista de países con una mayor proporción de empresas de ese tipo que tienen al menos una mujer en el equipo fundador. De acuerdo con el estudio de BID/BID Invest/Finnovista (2018), una vez que las mujeres participan en estas industrias, tienden a generar servicios financieros para sectores tradicionalmente excluidos, como las pymes. De hecho, el 38% de las empresas de tecnología financiera lideradas por mujeres buscan mejorar los servicios para consumidores y pymes subatendidas o excluidas del sistema financiero, lo que implica una diferencia de 7 puntos porcentuales con respecto a las empresas de tecnología financiera dirigidas por hombres (BID/BID Invest/Finnovista, 2018).

Así, la creciente importancia de las empresas de tecnología financiera en la economía plantea desafíos que van desde la regulación de la competencia hasta el uso de los datos y la privacidad, la concentración de recursos y riqueza y los desafíos en materia de fiscalidad (CEPAL, 2018d). A su vez, dado que las empresas de tecnología financiera desdibujan los límites entre el *software*, la intermediación financiera y el financiamiento, parecería que los esfuerzos de regulación y supervisión deberían centrarse en los riesgos asociados al tipo de actividad financiera más que en el tipo de institución que la impulsa (Naciones Unidas, 2019a).

A su vez, las tecnologías digitales aplicadas al sistema financiero parecen haber contribuido a la expansión y la profundización del sistema financiero. En América Latina y el Caribe se denomina financierización periférica la forma específica que adopta el proceso de expansión de las finanzas internacionales y sus efectos en las economías de la región. Siguiendo la tradición de la teoría de la dependencia y el estructuralismo latinoamericano (Prebisch, 1946; Furtado, 1965; entre otros), se señala que la región se integra de forma subordinada a un sistema monetario y financiero internacional estructurado sobre la base de posiciones asimétricas. La financierización tiene impactos en la forma en que opera el sistema financiero en la región y en el comportamiento de los actores económicos (bancos centrales, bancos comerciales, firmas, hogares e individuos) frente a los cambios en los movimientos transfronterizos de capitales. Este proceso exacerba la volatilidad, la vulnerabilidad externa y la exposición al riesgo y a los ciclos de liquidez internacional, y reduce el espacio de maniobra de los países (CEPAL, 2018c).

Entre las manifestaciones de la financierización en la región se destacan la volatilidad en la entrada y salida de los flujos de capital en la región, el carácter procíclico y de corto plazo de las inversiones extranjeras que tienden a concentrarse en activos de alto rendimiento<sup>18</sup> y el proceso de creciente endeudamiento público y privado, en particular de los hogares.

Teniendo en cuenta los escenarios económicos cambiantes, es importante analizar los posibles impactos de la financierización en la desigualdad socioeconómica y de género. Si bien este ejercicio implica un análisis

<sup>18</sup> Por ejemplo, en los últimos años se ha producido un proceso de reducción de los flujos de financiamiento externo y de salida de capitales de la región hacia países desarrollados.

con datos específicos en diferentes contextos sobre los vínculos entre los niveles macro, meso y micro de la economía, es posible esbozar algunas hipótesis. Por un lado, la financierización aumenta la vulnerabilidad de los países a choques externos y a crisis financieras. Tal como se ha evidenciado en el pasado, si no existen políticas macroeconómicas que consideren la sobrerrepresentación de las mujeres en la pobreza, la rígida división sexual del trabajo y las discriminaciones en el mercado laboral, las mujeres pueden terminar amortiguando los choques económicos en los períodos de crisis, inestabilidad o recesión, principalmente debido a la sobrecarga de trabajo no remunerado (Montaño, 2011; Naciones Unidas, 2016c).

Por otro lado, la financierización ha contribuido al aumento de la desigualdad económica. El sector financiero ha aumentado de forma exponencial su participación en los ingresos, mientras que se constata una reducción de la participación de los salarios. Dada las características del mercado laboral, las mujeres se encuentran subrepresentadas en los niveles más altos de los ingresos, en particular en el sector financiero, y sobrerrepresentadas en los niveles inferiores de la distribución.

La financierización se asocia con el creciente endeudamiento de los trabajadores asalariados, que en un contexto de deterioro de sus ingresos reales, tienden a complementar sus salarios con el crédito (Boyer, 2000; Hein, 2012; Stockhammer, 2012, citados en CEPAL, 2018c). Este fenómeno se ha puesto en evidencia en los países desarrollados, pero también se puede observar en países de la región. Por ejemplo, existen elevados niveles de endeudamiento de los hogares: en el período 2013-2017, en promedio, la participación de la deuda de los hogares en el total de la deuda de los países representa un 25,9% en Chile, un 23,8% en Colombia y un 20,7% en México (CEPAL, 2019d). Desde el punto de vista de la microeconomía, si bien esta tendencia podría contribuir al acceso de las mujeres al crédito, es necesario comprender sus implicancias en materia de costos y riesgos de sobreendeudamiento y su efecto sobre las dinámicas de negociación en el seno de los hogares.

## C. Política fiscal e igualdad de género

El diseño y la implementación de la política fiscal influyen en la capacidad de los Estados para cumplir sus obligaciones de garantizar los derechos humanos de las mujeres y velar por la igualdad de género. Tanto el nivel de recaudación y la estructura tributaria como las asignaciones presupuestarias y su ejecución tienen efectos en las desigualdades socioeconómicas y de género, ya que afectan la distribución del ingreso y de los recursos económicos, la provisión de bienes y servicios públicos y la movilización de recursos para financiar las políticas orientadas a la igualdad de género y la autonomía de las mujeres. La política fiscal también influye en la dinámica económica, favoreciendo el crecimiento o limitándolo. En consecuencia, contribuye a determinar el contexto macroeconómico propicio para crear empleos y oportunidades económicas para las mujeres y contribuir al sostenimiento de sus ingresos.

Con miras a determinar las implicancias de género de la política fiscal y, en particular, de la política tributaria, es preciso analizar las desigualdades entre hombres y mujeres con relación al trabajo remunerado y no remunerado, al acceso a los recursos y a la propiedad, además de definir y considerar las diferencias en los patrones de consumo (Grown y Valodia, 2010; CEPAL, 2012). El análisis de la política fiscal desde una perspectiva de género requiere, a su vez, comprender qué tipo de actividades y qué actores económicos se busca promover, e incluso qué tipo de estructura de hogares y arreglos familiares se contemplan o se excluyen de los esquemas tributarios, así como de sus beneficios y del gasto público.

Cabe destacar que, más allá de la heterogeneidad de los países, América Latina y el Caribe se caracteriza por tener una estrecha base imponible, niveles moderados de presión fiscal, sistemas tributarios regresivos, altos niveles de evasión y elusión fiscal y poca coordinación tributaria a nivel regional (CEPAL, 2018c y 2019e). Estos rasgos constituyen un obstáculo para la movilización de los recursos nacionales e internacionales necesarios para cumplir los compromisos de la Agenda Regional de Género y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Por otra parte, en la región sigue siendo limitada la capacidad redistributiva de la política fiscal (y sobre todo de los sistemas tributarios). Al estimar los coeficientes de Gini antes y después de los impuestos directos y las transferencias, su reducción por efecto de la política fiscal en los países latinoamericanos (9 puntos porcentuales) es menor que en los países de la OCDE (23 puntos porcentuales) y en los de la Unión Europea (26 puntos porcentuales) (Hanni, Martner y Podestá, 2017). Es preciso tener en cuenta que los efectos de las estructuras tributarias sobre la distribución de la riqueza son subvalorados debido a la falta de fuentes de información e instrumentos precisos para poder captar el fenómeno.

En la coyuntura actual, los países están transitando por procesos de consolidación fiscal. Si bien se ha destacado que los gastos de capital siguen siendo la principal variable de ajuste, las presiones sobre el gasto social aumentan (CEPAL, 2019d). En relación con las estimaciones para 2019, se prevé un recorte del gasto primario en América Latina, que se reduciría del 18,6% del PIB en 2018 al 18,4%. Es distinto el caso del Caribe, donde se prevé una aceleración del gasto público (impulsado por el gasto corriente primario y el gasto de capital), que en 2019 alcanzaría el 29,2% del PIB en comparación con el 28,2% del PIB en 2018 (CEPAL, 2019a).

En relación con los ingresos tributarios, las proyecciones de América Latina indican que se mantendrían en el nivel observado en 2018 (15,6% del PIB). Sin embargo, se observan cambios en la recaudación de los principales impuestos: el impuesto sobre el valor agregado (IVA) y el impuesto sobre la renta (ISR). Desde 2016 se registra una desaceleración progresiva de la recaudación del IVA que se ha mantenido en 2019, principalmente en países como la Argentina, el Brasil, El Salvador, México y el Perú. El comportamiento del ISR es más heterogéneo. Aunque en promedio la recaudación de ingresos por concepto de este impuesto evidencia una desaceleración, en países como Chile, Colombia y Costa Rica ha aumentado como resultado de cambios implementados en los esquemas tributarios (CEPAL, 2019a).

## 1. Algunos rasgos de los sistemas tributarios de la región: regresividad y sesgos de género

En la última década, en América Latina y el Caribe se han implementado reformas tributarias y se han puesto en marcha políticas tendientes a incrementar y mantener el gasto público. Se han constatado mejoras en la distribución del ingreso, debidas principalmente al gasto público y, en menor medida, a la tributación. Es importante destacar que la política tributaria tiene un papel fundamental en la generación de ingresos de los Gobiernos, pero también puede cumplir una función redistributiva si se considera la forma de recaudación y los agentes económicos a los que se aplica. Si bien los análisis de género suelen centrarse en el gasto público, también se han estudiado los efectos de las políticas tributarias en las desigualdades de género.

Existen importantes diferencias entre los sistemas tributarios de los países de la región. No obstante, si se tiene en cuenta el nivel de desarrollo relativo y las necesidades de financiamiento para cumplir las metas de la Agenda 2030 y la Agenda Regional de Género, la carga tributaria sigue siendo baja. La carga promedio de la región representa la mitad del promedio de 15 países de la Unión Europea y se sitúa 13,5 puntos del PIB por debajo del promedio de los países de la OCDE. Esta diferencia se explica principalmente por la menor recaudación relativa de impuestos directos sobre la renta y la propiedad en la región (CEPAL, 2018c)<sup>19</sup>.

De esta forma, al considerar la incidencia de los impuestos sobre el consumo y otros gravámenes indirectos en el total de la recaudación en los países, queda de manifiesto el sesgo regresivo de las estructuras tributarias<sup>20</sup>. Los impuestos indirectos gravan actividades económicas sin considerar la capacidad tributaria de las personas. En este sentido, las personas de menores recursos tienen que destinar una proporción mayor de sus ingresos al pago de impuestos como el IVA para adquirir bienes y servicios básicos en comparación con las personas de mayores ingresos, lo que trae como resultado una carga impositiva desproporcionada en los sectores de

<sup>19</sup> Los impuestos directos se aplican sobre las fuentes de riqueza, propiedad y renta de las personas o empresas, mientras que los impuestos indirectos gravan actividades económicas como el consumo, el uso de un bien o servicio.

<sup>20</sup> En el promedio regional, menos de un tercio de la recaudación corresponde a impuestos directos; el peso de la recaudación está en los impuestos sobre el consumo y otros gravámenes indirectos (CEPAL, 2018c).

menor capacidad contributiva (CEPAL/Oxfam, 2016). Dado que las mujeres están sobrerrepresentadas entre las personas con menores ingresos y recursos, este tipo de impuesto también revela un sesgo implícito de género<sup>21</sup>.

En un estudio centrado en Honduras, Guatemala y El Salvador se determinó que un aumento de la tasa del IVA del 13% al 15% produciría un incremento de la pobreza que sería mayor en los hogares encabezados por mujeres (Figuroa y Peña, 2018). A su vez, en otros estudios se analizan otros sesgos referidos a la existencia de patrones de consumo diferenciados entre hombres y mujeres y su intersección con otras categorías como la edad, el ingreso y la estructura del hogar (Grown y Valodia, 2010; Almeida Sánchez, 2018).

Al analizar la tributación de los ingresos, se detectan sesgos implícitos de género derivados del tratamiento diferenciado según la fuente de ingreso. En un estudio relacionado con Guatemala se infiere que existen sesgos de género en la tributación de los ingresos, derivados del tratamiento diferenciado según provengan del trabajo asalariado, de capital o de trabajo por cuenta propia. Estos sesgos son el resultado de la combinación entre el diseño de la estructura tributaria y las características de la participación de las mujeres en el mercado laboral, dado que las mujeres están sobrerrepresentadas como trabajadoras autónomas y trabajadoras informales. Según la simulación, a las mujeres les tocaría pagar una tasa efectiva mayor de impuestos sobre sus ingresos (5%) que la que pagan las empresas (2,5%) y las personas asalariadas (2,6%) (Oxfam, 2019).

En general, no se observan sesgos explícitos de género en las estructuras tributarias de la región. Sin embargo, se han dado algunos casos en los que el trato discriminatorio hacia las mujeres ha podido ser reparado. Un ejemplo puede hallarse en Colombia: en el marco de la discusión de la reforma tributaria se proponía aumentar el IVA a las toallas higiénicas y los tampones del 16% al 19%. Como resultado de la movilización social en contra de esa propuesta, organizada por la campaña “Menstruación libre de impuestos,” del Grupo de Género y Justicia Económica, se redujo la tarifa del 19% al 5%. No obstante, incluso un 5% de IVA entrañaba un sesgo explícito, al gravar artículos que las mujeres necesitan todos los meses y que representan un gasto constante a lo largo de su ciclo reproductivo. A la postre, la Corte Constitucional de Colombia declaró inconstitucional el impuesto “que grava las toallas higiénicas y tampones con una tarifa de 5% de IVA” y determinó “incluir estos productos en el listado de bienes exentos del impuesto al valor agregado” (Corte Constitucional de Colombia, 2018).

## 2. El gasto tributario: potencialidades y desafíos para la igualdad

La capacidad recaudatoria de los sistemas tributarios de la región se ve erosionada por esquemas de beneficios, incentivos fiscales y tratamientos tributarios especiales (por ejemplo, exenciones, deducciones tributarias, tasas reducidas). El gasto tributario implica una renuncia fiscal que afecta la equidad horizontal y vertical de los sistemas<sup>22</sup>. El uso de estos instrumentos se ha justificado como forma de atraer inversiones extranjeras, incentivar ciertas actividades económicas y promover el empleo. No obstante, es preciso contar con información transparente y periódica para analizar los costos fiscales y los impactos económicos y sociales por sectores y tipo de contribuyente, así como para evaluar su uso y su contribución a las prioridades en materia de desarrollo sostenible y a la igualdad.

Según los datos disponibles de 13 países de la región, el promedio de los gastos tributarios representa un 3,7% del PIB. Los gastos tributarios en Jamaica se ubican en torno al promedio de la región (3,6%). No obstante, las renunciaciones fiscales son muy significativas en países como el Brasil (4,1% del PIB en 2017), Costa Rica (5,5% del PIB), el Ecuador (4,7% del PIB), la República Dominicana (6,2% del PIB) y el Uruguay (6,4% del PIB). En Bolivia (Estado Plurinacional de) y Colombia, la magnitud del costo asociado con estos tratamientos tributarios preferenciales se ubican por debajo de 2,0 puntos porcentuales (CEPAL, 2019e).

En la región, predomina la renuncia fiscal asociada a los tratamientos preferenciales para el IVA, que superan el 2% del PIB en cinco países: Costa Rica, el Ecuador, Honduras, la República Dominicana y el Uruguay. Se constata que las deducciones, exenciones y tasas reducidas para los productos básicos constituyen la renuncia fiscal más

<sup>21</sup> Los sesgos implícitos son aquellos que se producen cuando la aplicación de una normativa o reglamentación impositiva trata a hombres y mujeres de manera similar, pero produce un impacto o efecto desigual. Para obtener más información sobre los sesgos explícitos e implícitos de género de la política tributaria, véase Stotsky (1996).

<sup>22</sup> El gasto tributario se refiere a los recursos que el Estado deja de percibir debido a la existencia de incentivos o beneficios que reducen la carga tributaria directa o indirecta de determinados contribuyentes a fin de alcanzar ciertos objetivos de la política económica y social (CIAT, 2011, en CEPAL, 2019e).

importante en el caso de este impuesto. También se destaca la magnitud de la renuncia fiscal asociada al ISR en países como Chile, Costa Rica, el Ecuador y el Uruguay. En Chile, la mayoría de los gastos tributarios asociados con este impuesto se relacionan con tratamientos preferenciales para las rentas empresariales retenidas y las rentas de inversión de los fondos de pensiones, mientras que en Costa Rica destaca la exoneración de rentas de ciertas actividades en zonas francas, así como ciertos beneficios tributarios para personas físicas. En el Uruguay, la renuncia fiscal en el caso de este impuesto corresponde en gran medida a la exoneración del impuesto sobre la renta corporativa por actividades en zonas francas, así como a la exoneración de los intereses generados en las cuentas de ahorro jubilatorio para el impuesto sobre la renta personal (CEPAL, 2019e) (véase el recuadro III.4).

Para comprender el impacto distributivo del gasto tributario es preciso analizar su composición. Las exenciones y deducciones tributarias que benefician a los sectores e individuos de mayores ingresos se consideran regresivas. Además, poseen sesgos implícitos de género en la medida en que benefician en una mayor proporción a los hombres, que están sobrerrepresentados entre las personas que poseen mayores recursos económicos y pueden acceder a esos beneficios. Por añadidura, implican una renuncia fiscal de ingresos que podrían utilizarse para financiar las políticas encaminadas a reducir las brechas de desigualdad.

Por el contrario, los gastos tributarios relacionados con las exoneraciones del IVA a productos de primera necesidad o las deducciones de gastos personales relacionados con el cuidado de personas en situación de dependencia pueden tener un efecto positivo en la igualdad de género. Este tipo de exenciones tributarias puede beneficiar a las mujeres debido a su sobrecarga de trabajo no remunerado y su mayor representación en empleos precarios y en los quintiles más pobres de los contribuyentes.

Cabe destacar que, en algunos países como el Ecuador, el Uruguay y Guatemala, se incorporan criterios que tienen en cuenta la estructura del hogar y los cuidados para analizar la capacidad impositiva. En este sentido, se incluyen deducciones del ISR personal por hijos e hijas menores a cargo, o con discapacidad. En el caso de Cuba también se otorga una bonificación en el pago de las cuotas mensuales del impuesto sobre los ingresos personales a las trabajadoras por cuenta propia que tengan dos o más hijos menores de 17 años. Además, se establece el otorgamiento de una bonificación en el pago de los impuestos a los trabajadores por cuenta propia que ejercen las actividades de asistente para el cuidado de niños, enfermos, personas con discapacidad y ancianos.

No obstante, es necesario tener en cuenta que una gran proporción de las mujeres de la región están empleadas en el sector informal, por lo que la mayor parte de los beneficios fiscales se concentran en un número reducido de trabajadores (CEPAL, 2019e). A su vez, estas deducciones pueden implicar que se privilegien ciertas estructuras de hogar y que la tasa efectiva de impuestos a pagar por una trabajadora independiente con hijos a cargo termine siendo mayor que la pagada por un hombre asalariado, proveedor único de un hogar nuclear. Esta situación podría afectar la equidad y suponer un sesgo contra los hogares monoparentales, que suelen estar a cargo de mujeres (CEPAL, 2012; Oxfam, 2019).

Por otro lado, en algunos países existen tratamientos impositivos preferenciales orientados a promover explícitamente la participación laboral de las mujeres. Por ejemplo, en el marco del programa Empresa Ciudadana del Brasil, se otorga un crédito en el impuesto sobre la renta por el total de la remuneración pagada a las empleadas durante los 60 días de prórroga de la licencia por maternidad, o los 15 días de prórroga de la licencia por paternidad en el caso de los empleados. Para poder acceder a este esquema, las empresas deben suscribirse al programa (Ministerio de Economía del Brasil, 2019). A su vez, en Colombia se aplica un crédito fiscal por las contribuciones sobre las nóminas a las empresas que contraten ciertos trabajadores, entre los que se incluye a las mujeres de más de 40 años de edad que hayan estado sin contrato de trabajo durante los últimos 12 meses (Corte Constitucional de Colombia, 2018; CEPAL, 2019e).

Estas iniciativas son ejemplos regionales de gastos tributarios que permiten alinear la inversión a los objetivos de igualdad de género. Ahora bien, es preciso contar con información transparente sobre todos los instrumentos e incentivos fiscales y los tratamientos tributarios preferenciales, a fin de evaluar su impacto y su contribución a los objetivos trazados y, en particular, a la sostenibilidad fiscal y la redistribución. Además, se deberían revisar y reformular aquellos incentivos que no contribuyan a las prioridades del desarrollo sostenible, la igualdad de género y la diversificación productiva y exportadora (CEPAL, 2019e).

**Recuadro III.4**

Uruguay: iniciativas para reorientar la inversión hacia la igualdad y la sostenibilidad

En el Uruguay se modificó en 2012 la reglamentación de la Ley de Promoción de Inversiones. A partir de entonces se permite la exoneración total o parcial de impuestos si los proyectos contribuyen a la producción limpia, la innovación, el incremento de las exportaciones, la descentralización territorial o la generación de empleo de calidad (en especial para mujeres, trabajadores rurales o personas menores de 24 años y mayores de 50 años). Se puede exonerar a las empresas del pago del impuesto a la renta de las actividades económicas, el impuesto al patrimonio, a las tasas y tributos a la importación, y del impuesto al valor agregado (IVA). Los beneficios se definen en función del puntaje obtenido en la matriz de indicadores.

En el sector de comercio y servicios se pondera, además, la contratación de trabajadores que hayan participado en programas sociales o de empleo protegido (mujeres con hijos, afrodescendientes, mujeres trans). También se considera la formación continua de trabajadores, así como la promoción de convenios laborales que contengan, por ejemplo, cláusulas referentes a licencias especiales para cuidados a terceros. Se contribuye así a la redistribución del trabajo no remunerado y de cuidados.

Cabe señalar que, entre enero de 2013 y diciembre de 2016, se recomendaron 1.297 proyectos de inversión por un monto de 5.930 millones de dólares. En total, esos proyectos debían crear 9.333 nuevos puestos de trabajo. La reglamentación prevé incentivos adicionales para la creación de empleo en segmentos específicos de la población. Sobre esa base, se planteó la posibilidad de crear 3.197 empleos femeninos a partir de este instrumento (el 34% del total generado en ese período) y 2.340 puestos de trabajo de personas menores de 24 años o mayores de 50 años (25%) (UnASeP/Ministerio de Economía y Finanzas, 2017b).

En 2017, las empresas que accedieron al beneficio se comprometieron a crear 2.102 nuevos puestos de trabajo, el 60% de los cuales correspondería a empleos con un nivel de calificación media, el 19% a un nivel de calificación media-alta, el 17% a baja y el 3% a alta. A su vez, el 39% del empleo a crear beneficia a mujeres (UnASeP/Ministerio de Economía y Finanzas, 2017a). De los 2.139 nuevos puestos de trabajo que se comprometieron para 2018, el 54% corresponde a un nivel de calificación media, el 25% a un nivel de calificación media-alta, el 16% a baja y el 4% a alta. A su vez, se estimaba que el 35% correspondería a la contratación de mujeres (UnASeP/Ministerio de Economía y Finanzas, 2018).

En 2018 se produjo una modificación del reglamento que flexibilizó y redujo algunos de los requisitos para el otorgamiento de los beneficios. Por ejemplo, se simplificó el cómputo del indicador de generación de empleo, de modo que se valora el número de puestos de empleo a contratar, pero sin considerar su calidad. Además, en el caso del sector de comercio y servicios se eliminó la ponderación asociada a la contratación de trabajadores que fueran parte de programas de trabajo protegido y la promoción de acuerdos laborales que contuvieran cláusulas especiales avaladas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, referentes a licencias de cuidado y de estudio, entre otras cosas.

No obstante, cabe señalar que se establecieron beneficios y plazos adicionales de deducción del impuesto a la renta para las micro y pequeñas empresas. A su vez, se perfeccionó el proceso de evaluación de la iniciativa. Las empresas tienen cuatro meses posteriores al cierre de cada ejercicio económico para presentar la información referente a la ejecución de la inversión, la información vinculada con los beneficios fiscales utilizados y la información vinculada con los indicadores comprometidos. Además, si al cierre del cronograma de indicadores se demuestra que se ha generado un puntaje superior a lo comprometido en el proyecto, se podrán solicitar las exoneraciones correspondientes a dicho puntaje (UnASeP/Ministerio de Economía y Finanzas, 2019).

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Unidad de Apoyo al Sector Privado (UnASeP)/Ministerio de Economía y Finanzas, Guía del Régimen General de Promoción de Inversiones. Decreto N° 143/018, Montevideo, junio de 2019; UnASeP/Ministerio de Economía y Finanzas, "Inversión recomendada e indicadores asociados: diciembre de 2018", Montevideo, diciembre de 2018 [en línea] <http://unasep.mef.gub.uy/innovaportal/file/26278/1/unasep---proyectos-recomendados-en-diciembre-2018.pdf>; UnASeP/Ministerio de Economía y Finanzas (2017a), "Inversión recomendada e indicadores asociados: diciembre de 2017", Montevideo, diciembre de 2017 [en línea] <http://unasep.mef.gub.uy/innovaportal/file/23652/1/unasep---proyectos-recomendados-en-diciembre-2017.pdf>; y UnASeP/Ministerio de Economía y Finanzas (2017b), Evaluación del funcionamiento del Decreto 002/012, Montevideo, junio de 2017.

### 3. Evasión y elusión fiscal y flujos financieros ilícitos: pérdida de recursos para las políticas públicas

América Latina y el Caribe, además de contar con una baja carga impositiva y con sesgos regresivos, tiene altos niveles de evasión y elusión fiscal. Se estima que la evasión fiscal en América Latina alcanzó un 6,3% del PIB en 2017, cifra equivalente a 335.000 millones de dólares. Mientras que 2,3 puntos de este incumplimiento tributario corresponden a la evasión del IVA, un 4% correspondería al incumplimiento tributario del ISR (CEPAL, 2019e). Cabe destacar que, en América Latina, el gasto de los Gobiernos centrales en protección social asciende al 4,1% del PIB en 2016. Por lo tanto, la evasión y la elusión fiscal representan más del 150% del gasto en protección social en la región (CEPAL, 2019c).

A su vez, también es importante analizar la dimensión internacional de la evasión y la elusión tributaria. Las últimas estimaciones de la CEPAL sobre los flujos financieros ilícitos que salen de la región, como consecuencia de la manipulación de precios del comercio internacional de bienes, alcanzaron los 85.000 millones de dólares en 2016, monto equivalente al 1,5% del PIB de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2019e). Si bien esta estimación es menor que las de los años anteriores, sigue representando un fenómeno preocupante que erosiona la base tributaria de los países de la región. La evasión y la elusión fiscal suponen una pérdida de recursos necesarios para ampliar el margen fiscal que podrían invertirse en cerrar la brecha de financiamiento de las distintas políticas públicas y, en especial, las de igualdad de género y derechos de las mujeres.

La globalización financiera y comercial ha propiciado la multiplicación de los eslabones de los conglomerados transnacionales. Las empresas transnacionales utilizan paraísos fiscales y centros financieros extraterritoriales como forma de intermediación entre la casa matriz y las filiales en la región para el desvío de utilidades y la elusión de impuestos. Se crea una distancia entre las empresas y sus beneficiarios finales que permite ocultar los vínculos comerciales entre empresas, con el fin de desviar dividendos mediante operaciones financieras, pagos de regalías y pagos de servicios.

Estos fenómenos tienen implicancias en la regresividad de los sistemas tributarios de la región. Cuando la capacidad de los Estados de controlar la evasión y los flujos financieros ilícitos es limitada, las estructuras tributarias tienden a compensar la falta de recursos mediante mayores impuestos a contribuyentes pequeños y medianos (Ritter, 2015). Por consiguiente, si los Estados dependen en mayor medida de impuestos regresivos, terminan beneficiando a los individuos más ricos en detrimento de la ciudadanía y, sobre todo, de las mujeres de bajos ingresos y en situación de pobreza (Grondona, Bidegain Ponte y Rodríguez Enríquez, 2016).

Como respuesta a estos desafíos, en la XIII reunión de la Conferencia Regional sobre la Mujer, los Gobiernos acordaron fortalecer la cooperación regional para combatir la evasión y la elusión fiscal y los flujos financieros ilícitos. También acordaron mejorar la recaudación fiscal de los grupos que concentran los niveles más altos de ingreso y riqueza, a través del impuesto a la renta corporativa, los impuestos a la riqueza y a las propiedades, entre otros. De este modo se podrá disponer de mayores recursos para las políticas de igualdad de género (CEPAL, 2017, medida 5.h).

## 4. Movilización de recursos públicos y su contribución a la igualdad de género

Cuando los Estados movilizan recursos con miras a proporcionar mayores niveles de bienestar a la ciudadanía, mediante acciones específicas encaminadas a erradicar desigualdades y, en particular, las desigualdades de género, puede considerarse que se han aplicado “esquemas de gasto progresivos”. A la inversa, si al analizar la asignación del gasto se determina que beneficia los intereses de ciertos segmentos de la sociedad que tienen relativamente mayores ventajas económicas y sociales, puede considerarse que se han aplicado “esquemas de gasto regresivos” (Espino, 2019).

Con respecto a los esquemas de gastos progresivos, cabe destacar que, en estos últimos años, los Gobiernos han aprobado planes de igualdad y de derechos de las mujeres acordes con la Agenda Regional de Género y la Agenda 2030. A su vez, la adopción de presupuestos con perspectiva de género en varios países de la región ha sido una herramienta que permite visibilizar los costos de las políticas de igualdad y avanzar en la asignación de los recursos necesarios para reducir las desigualdades. La movilización de recursos de la cooperación regional e internacional también ha jugado un rol estratégico para dinamizar la financiación de áreas clave relacionadas con los derechos de las mujeres y la igualdad de género.

Sin embargo, persisten grandes desafíos de financiamiento de las políticas de igualdad. La coyuntura actual se caracteriza por un contexto macroeconómico incierto, una desaceleración de las mejoras redistributivas alcanzadas en los últimos años, una caída del gasto de capital y un estrechamiento del espacio de la política fiscal, tanto a nivel de los Gobiernos centrales como subnacionales (CEPAL, 2019e). Frente a un contexto regional de consolidación fiscal y un contexto internacional de caída de flujos financieros dirigidos a la región, es preciso diseñar medidas de mitigación para evitar que estas tendencias profundicen la brecha de financiamiento de las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres.

### a) Recursos nacionales para la garantía de los derechos de las mujeres y la igualdad de género

Los Gobiernos de la región acordaron adoptar políticas fiscales progresivas y destinar presupuestos con enfoque de género para garantizar recursos suficientes, intransferibles, sostenibles y que cubran todos los niveles y ámbitos de política pública orientada a revertir las desigualdades de género y garantizar los derechos de las mujeres (CEPAL, 2017, medida 5.c). Las experiencias de presupuestos con perspectiva de género en la región han sido variadas. De acuerdo con los informes nacionales sobre el avance en la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, al menos 16 países han tomado medidas para incorporar la perspectiva de género en el proceso presupuestario<sup>23</sup>.

Algunos países han diseñado lineamientos y normativas con miras a incluir la perspectiva de género en el ciclo presupuestario (Anguila, Brasil, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas). Por ejemplo, en 2016 el Gobierno de San Vicente y las Granadinas aprobó una estructura de presupuestación basada en los resultados que, desde 2018, ha permitido el desglose de las asignaciones presupuestarias para el desarrollo de las cuestiones de género. A partir del mismo año, Anguila cuenta con una partida específica del presupuesto público para asuntos de género y derechos humanos. Por su parte, el Ministerio de Hacienda de El Salvador incluyó en las normas generales de formulación de la política presupuestaria la orientación de “fortalecer la estructura presupuestaria de aquellos programas y proyectos orientados a la incorporación de los enfoques transversales: derechos humanos, género y ciclo

<sup>23</sup> Los países o territorios son Anguila, la Argentina, el Brasil, Chile, el Ecuador, El Salvador, El Perú, Guatemala, Honduras, las Islas Turcas y Caicos, las Islas Vírgenes Británicas, México, Nicaragua, la República Dominicana, San Vicente y las Granadinas y el Uruguay.

de vida” (Ministerio de Hacienda de El Salvador, 2017). En México, desde 2012 el presupuesto de egresos de la federación incluye de manera obligatoria un anexo transversal de igualdad entre mujeres y hombres. Además, para el año fiscal 2018, se elaboraron lineamientos en relación con el seguimiento de los programas que utilizan recursos para la igualdad entre mujeres y hombres con el objetivo de apoyar a las dependencias, entidades y organismos en la incorporación de la perspectiva de género en la etapa de seguimiento.

Otros países han avanzado en la definición o perfeccionamiento de metodologías para hacer desgloses presupuestarios e identificar su contribución a la igualdad de género (Argentina, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y el Uruguay). En el Ecuador, el Estado cuenta con una herramienta de seguimiento denominada Clasificador Orientador de Gasto, que se aplica de forma obligatoria y permite conocer el presupuesto asignado por las instituciones y el presupuesto devengado en políticas de igualdad de género. En Guatemala, el Clasificador Presupuestario con Enfoque de Género (CPEG) entró en vigor desde 2013. Además, durante el período 2016-2019 se actualizó el manual del CPEG y se consolidó el proceso de etiquetación de los recursos orientados a atender las necesidades de las mujeres en los ámbitos del Gobierno central, las entidades descentralizadas y los gobiernos locales. Otros países han avanzado en este sentido más recientemente. Por ejemplo, en el caso de la Argentina, uno de los compromisos del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD) creado por el Ministerio de Hacienda se refiere a la elaboración de una metodología de medición del presupuesto con perspectiva de género. Con ese fin, en 2018 se dio inicio a un proceso de diálogo con la sociedad civil, las instituciones académicas y los organismos nacionales para la validación conjunta de la metodología.

Por su parte, otros países y territorios han puesto en marcha iniciativas de construcción de capacidad y de fortalecimiento de la institucionalización de los mecanismos para impulsar y hacer seguimiento de los presupuestos sensibles al género. En las Islas Turcas y Caicos y las Islas Vírgenes Británicas se ha avanzado en la incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos con iniciativas específicas para el desarrollo de capacidades del funcionariado público. En el caso de Honduras, el Instituto Nacional de la Mujer (INAM) se ha incorporado en el Comité Directivo y el Comité Técnico de Política Presupuestaria. Con el objetivo de incorporar el enfoque de género en la planificación y el presupuesto público, en Guatemala se constituyó en 2016 la “Mesa Interinstitucional del Presupuesto para la Equidad entre Hombres y Mujeres”, integrada por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), el Ministerio de Finanzas Públicas, la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) y la Colectiva para la Defensa de los Derechos de las Mujeres en Guatemala (CODEFEM).

En el caso del Perú, según los informes presentados en el marco de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Ley núm. 28983), 17 programas presupuestarios están vinculados a la reducción de brechas de género. No obstante, en 2018 se derogó la Ley que Modifica el Artículo 47° de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley núm. 29083), que establecía que las instituciones públicas debían incorporar en la evaluación de la ejecución del presupuesto público el análisis de la incidencia en las políticas de género.

En relación con la asignación de presupuesto para las políticas de igualdad de género, al menos ocho países reportan un aumento del presupuesto destinado a los mecanismos para el adelanto de las mujeres o a la implementación de políticas específicas (Argentina, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá, el Perú y el Uruguay). Entretanto, en el caso del Ecuador, se expresa una disminución en el último año debido al déficit fiscal. Se destacan también los avances en la visibilización presupuestaria de las políticas de igualdad y, en particular, las orientadas a la erradicación de la violencia de género (por ejemplo, en Chile, México, el Uruguay y el Perú). No obstante, todavía persisten desafíos en lo que se refiere a cuantificar la magnitud de los recursos destinados.

Por último, las desigualdades de género siguen siendo muy prevalentes en la región. Por lo tanto, los esfuerzos de inversión de los Estados deberían estar encaminados a cumplir el compromiso de la plena implementación de la Agenda Regional de Género y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

## b) La cooperación para la igualdad de género en un contexto de cambios

La participación de América Latina y el Caribe en la recepción de fondos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) ha disminuido de forma constante a lo largo de las últimas décadas en relación con otras regiones en desarrollo. Actualmente, los flujos de AOD representan el 0,17% del ingreso nacional bruto (INB) de la región, una cifra inferior a la del 0,4% que se registraba en décadas anteriores (CEPAL, 2018e). Cabe destacar que la AOD ha representado una contribución muy importante para impulsar el cumplimiento de la Agenda Regional de Género y de los compromisos internacionales vinculados a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Plataforma de Acción de Beijing y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) en diferentes países. En un contexto de debilitamiento del multilateralismo, los Gobiernos de la región han instado a los países asociados a cumplir los compromisos de asistencia oficial para el desarrollo y a asegurar su carácter público, no condicionado, adicional y predecible (CEPAL, 2017).

Los Gobiernos también hicieron un llamamiento a promover la cooperación y el apoyo destinados a los países de renta media, en particular los países altamente endeudados y vulnerables del Caribe, a través de la definición de metodologías integrales para la clasificación de los países según el enfoque de brechas estructurales de desarrollo, a fin de evaluar con mayor precisión e integralidad los niveles de desarrollo y las desigualdades de género (CEPAL, 2017, medida 8.f). Esto es de suma importancia porque, a medida que los países de la región avanzan hacia niveles más altos de ingresos, se crean nuevas “trampas” del desarrollo y retos cada vez más complejos (CEPAL/OCDE y otros, 2019). Por ese motivo, la renta per cápita no debería constituir el principal y único criterio para asignar la AOD. En algunos países de la región, el aumento de los niveles de crecimiento económico no ha implicado automáticamente mejoras en los indicadores de igualdad de género y autonomía económica de las mujeres. Más allá del nivel de ingreso, ningún país de la región ha alcanzado la igualdad de género ni ha podido cumplir plenamente los compromisos contraídos en la Agenda Regional de Género.

Tal como quedó evidenciado en la primera parte de este documento, el avance hacia la igualdad de género no es un proceso ascendente lineal. Por una parte, se experimentan retrocesos en algunos derechos de las mujeres. Por otra, se logran mejoras en determinadas dimensiones de la autonomía y de la igualdad de género, al tiempo que aparecen nuevos desafíos. Es necesario avanzar en la comprensión de cómo los nudos estructurales de la desigualdad de género se reconfiguran en los países que se encuentran en proceso de transición hacia niveles de ingreso más altos. Además, se requiere promover formas de cooperación que contemplen la heterogeneidad de situaciones en la región y propicien estrategias que den cuenta de la multidimensionalidad de los procesos, tomando en consideración la igualdad de género en las tres dimensiones del desarrollo sostenible.

En estos últimos años, se han diversificado los actores y las modalidades de la cooperación. En el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, los países han promovido la cooperación regional y la cooperación Sur-Sur y triangular. De acuerdo con la información disponible, en los últimos cinco años, países como la Argentina, Costa Rica, Chile, Colombia, Cuba, el Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay han participado en actividades de cooperación y han realizado intercambios de experiencias en relación con las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres. No obstante, cabe señalar que, en la Estrategia de Montevideo, los Gobiernos han destacado que la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular complementan la cooperación Norte-Sur pero no la sustituyen (CEPAL, 2017). La CEPAL y los organismos, fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas han acompañado a los países en estos procesos.

Varias iniciativas demuestran la relevancia de este tipo de cooperación para reducir las brechas de desigualdad y sus implicancias en diferentes escalas. Cabe destacar que México participa en distintos esquemas de cooperación multilateral, Sur-Sur y triangular. La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) ha apoyado 47 proyectos de cooperación relativos a la igualdad de género en ámbitos como la protección social y los asuntos laborales, sociales y de justicia.

Chile es uno de los países que han intensificado su cooperación Sur-Sur en igualdad de género. Ha colaborado con el Gobierno del Perú en el fortalecimiento de los sistemas de información sobre violencia contra las mujeres. A su vez, el Gobierno del Perú, a través de su Ministerio Público, ha cooperado con el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) para crear un registro único de víctimas de feminicidio.

Por su parte, el Paraguay puso en marcha un proyecto de fortalecimiento de las políticas de cuidado, con la cooperación técnica de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI). Entretanto, países de Centroamérica y del Caribe hispanohablante cooperan para abordar de forma coordinada las políticas relativas a la investigación y persecución del delito de trata de personas, así como a la atención y protección de las víctimas.

A 40 años de aprobado el Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (PABA), América Latina y el Caribe debe avanzar en la medición del impacto de las iniciativas de cooperación en materia de igualdad de género y derechos de las mujeres, así como promover iniciativas de integración regional con el fin de abordar de forma coordinada los desafíos para la igualdad de género que suponen las tendencias recientes de la globalización comercial y financiera y el cambio climático. Cabe destacar que en la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, los Gobiernos afirmaron: “Reconocemos la contribución de la cooperación Sur-Sur y de la cooperación triangular a la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas en el contexto del desarrollo sostenible, y alentamos a que se redoblen los esfuerzos para incorporar la perspectiva de género en estas modalidades de cooperación” (Naciones Unidas, 2019b, párr. 19).

Por último, cabe señalar que, desde la perspectiva de género, las economías pueden analizarse como estructuras que se basan en relaciones de género y que comprenden la esfera de las finanzas, de la producción y de la reproducción social (Elson, 2010). En este capítulo se han abordado las diferentes tendencias de la globalización económica y financiera y su vínculo con la autonomía económica de las mujeres, centrando la atención en el ámbito de la producción y las finanzas. A partir de la evidencia presentada en esta sección, en el último capítulo se presentan propuestas de políticas públicas desde una perspectiva multiescalar.

## Bibliografía

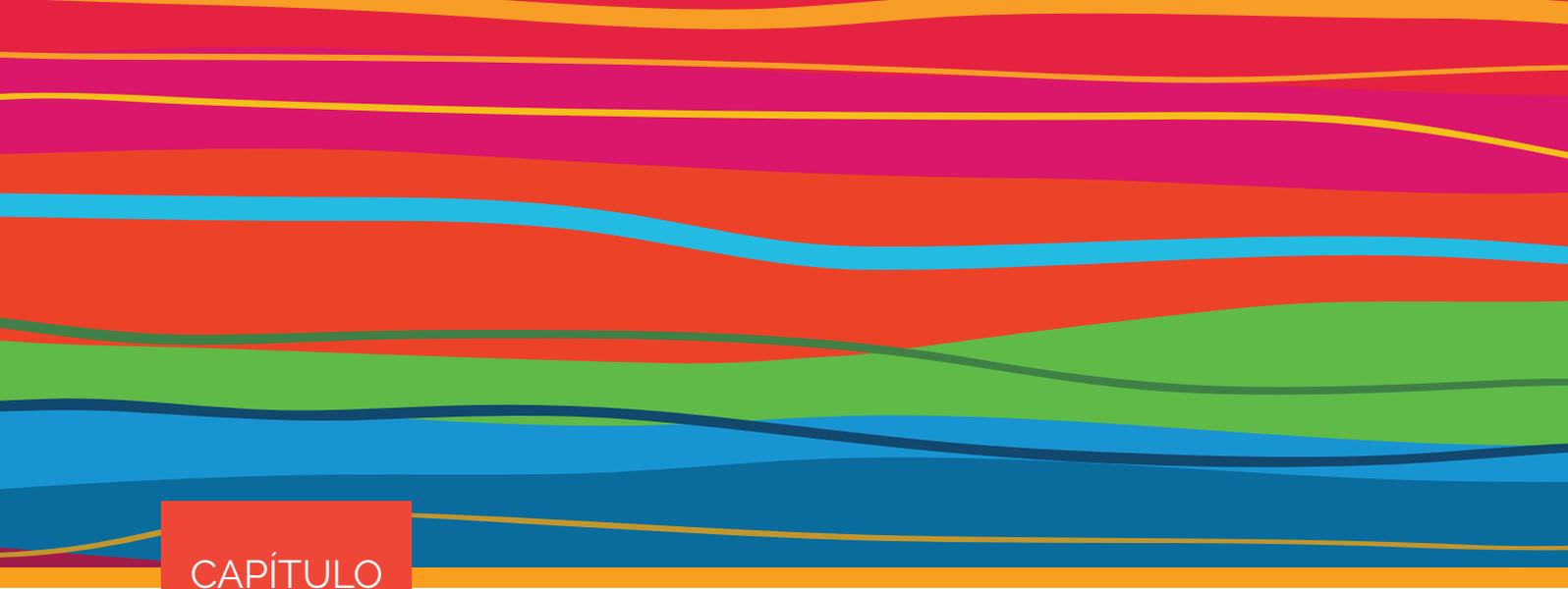
- Abeles, M., E. Pérez Caldentey y S. Valdecantos (eds.) (2018), *Estudios sobre financierización en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 152 (LC/PUB.2018/3-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (2019), “Mujeres exportadoras” [en línea] <http://www.inversionycomercio.org.ar/mujeres/> [fecha de consulta: 8 de agosto de 2019].
- Alarcón, M. del P. (2017), “Programa Mujeres Líderes ‘Ella Exporta’”, documento presentado en el seminario Miércoles del Exportador, Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (PROMPERÚ), 23 de agosto.
- Almeida Sánchez, M. D. (2018), “Estado de la tributación para la equidad de género en Ecuador”, *Análisis*, N° 1/2018, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), enero.
- Azar, K., E. Lara y D. Mejía (2018), “Inclusión financiera de las mujeres en América Latina: situación actual y recomendaciones de política”, *serie Políticas Públicas y Transformación Productiva*, N° 30, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), marzo.
- Belatrix (2016), “How fintech is changing the loan process”, agosto [en línea] <https://www.belatrixsf.com/whitepapers/fintech-changing-loan-process/>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo)/BID Invest/Finnovista (2018), *FINTECH: América Latina 2018: crecimiento y consolidación*, noviembre [en línea] <https://www.nodoka.co/apc-aa-files/319472351219cf3b9d1edf5344d3c7c8/fintech-amrica-latina-2018-crecimiento-y-consolidacin-1-.pdf>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo)/Finnovista (2017), *FINTECH: innovaciones que no sabías que eran de América Latina y Caribe*, mayo [en línea] <https://www.colombiafintech.co/publicaciones/fintech-innovaciones-que-no-sabias-que-eran-de-america-latina-y-caribe>.
- CCI (Centro de Comercio Internacional) (2017), “Closing the small-business and gender gap to make trade more inclusive”, *Aid for Trade at a Glance 2017: Promoting Trade, Inclusiveness and Connectivity for Sustainable Development*, Ginebra/París, Organización Mundial del Comercio (OMC)/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 2019 (LC/PUB.2019/12-P), Santiago.

- (2019b), *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/FDS.3/3/Rev.1), Santiago.
- (2019c), *Panorama Social de América Latina*, 2018 (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- (2019d), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, 2018 (LC/PUB.2019/1-P), Santiago.
- (2019e), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*, 2019 (LC/PUB.2019/8-P), Santiago.
- (2018a), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe*, 2018 (LC/PUB.2018/20-P), Santiago.
- (2018b), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*, 2018 (LC/PUB.2018/13-P), Santiago.
- (2018c), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- (2018d), *Datos, algoritmos y políticas: la redefinición del mundo digital* (LC/CMSI.6/4), Santiago.
- (2018e), *Los desafíos de América Latina y el Caribe con respecto al financiamiento para el desarrollo en el contexto de la Agenda 2030* (LC/TS.2018/26), Santiago.
- (2017), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago.
- (2016a), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago.
- (2016b), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- (2012), “El impacto de la política fiscal en la vida de las mujeres”, *Notas para la Igualdad*, N° 2, Santiago, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, mayo.
- CEPAL/Oxfam (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Oxfam) (2016), *Tributación para un crecimiento inclusivo* (LC/L.4159), Santiago.
- Chesnais, F. (1996), *La mondialisation financière: Genèse, coût et enjeux*, París, Syros.
- Comisión Europea (2018), “Key features of the EU-Mexico trade agreement” [en línea] [https://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-18-1447\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-1447_en.htm) [fecha de consulta: 14 de agosto de 2019].
- ComunidadMujer/ChileCompra (2018), *Sistematización. Compras públicas inclusivas en Chile: fomentando la vinculación exitosa de micro y pequeñas empresas propiedad de mujeres en ventas al Estado*, Santiago, marzo.
- CONAMYPE (Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa) (2019), “Programa de Empresariedad Femenina” [en línea] <https://www.conamype.gob.sv/servicios/guia-de-servicios/ventanillas-de-empresariedad-femenina-de-conamype-en-ciudad-mujer/> [fecha de consulta: 14 de agosto de 2019].
- Corte Constitucional de Colombia (2018), “Sentencia C-117/18”, Bogotá, noviembre.
- Crotty, J. R. (1990), “Owner–manager conflict and financial theories of investment instability: a critical assessment of Keynes, Tobin, and Minsky”, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 12, N° 4.
- Deere, C. D. y Catanzarite, Z. B. (2017), “¿Quién obtiene préstamos para acumular activos?: clase, género y endeudamiento en el mercado crediticio del Ecuador”, *Revista CEPAL*, N° 122, agosto.
- Demirgüç-Kunt, A. y otros (2017), *The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- DIRECON/ProChile (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales/Dirección de Promoción de Exportaciones) (2019), *Estudio de brechas y barreras de género para la exportación en empresas lideradas por mujeres*, Santiago, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.
- (2018), *2ª radiografía a la participación de las mujeres en las exportaciones chilenas*, Santiago, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.
- Duménil, G. y D. Lévy (2004), *Capital resurgent: roots of the neoliberal revolution*, Cambridge, Harvard University Press.
- Durán Lima, J. y S. Castresana (2016), “Estimación del empleo directo e indirecto asociado a las exportaciones del Ecuador a la Unión Europea”, *serie Comercio Internacional*, N° 127 (LC/L.4264), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Elson, D. (2010), “Gender and the global economic crisis in developing countries: a framework for analysis”, *Gender & Development*, vol. 18, N° 2, julio.
- Elson, D., C. Grown y N. Çağatay (2007), “Mainstream, heterodox, and feminist trade theory”, *The Feminist Economics of Trade*, I. van Staveren y otras (eds.), Abingdon, Routledge.
- Epstein, G. (2015), “Financialization: there’s something happening here”, *Political Economy Research Institute Working Paper Series*, N° 394.
- Espino, A. (2019), “Política fiscal y género: el caso de Uruguay”, *Análisis*, N° 1/2019, Bogotá, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), marzo.
- Figuroa, W. y W. Peña (2017), “Implicaciones del aumento de la tasa del IVA/ISV sobre la pobreza, la igualdad y el bienestar: una microsimulación para Guatemala, El Salvador y Honduras”, *Boletín de Estudios Fiscales*, N° 20, Ciudad de Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI).
- Frohmann, A. (2018), “Género y emprendimiento exportador: iniciativas de cooperación regional”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/4), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.

- Fundación Microfinanzas BBVA (2018), "Midiendo lo que realmente importa" [en línea] <http://www.fundacionmicrofinanzasbbva.org/tag/midiendo-lo-que-realmente-importa/>.
- Furtado, C. (1965), *Desarrollo y subdesarrollo*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Giosa Zuazúa, N. y C. Rodríguez Enríquez (2010), "Estrategias de desarrollo y equidad de género: una propuesta de abordaje y su aplicación al caso de las industrias manufactureras de exportación en México y Centroamérica", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 97 (LC/L.3154-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Gobierno de Chile/Gobierno del Uruguay (2016), "Acuerdo de Complementación Económica N° 73 entre la República de Chile y la República Oriental del Uruguay", Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) [en línea] <http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/800d239280151ad283257d8000551d1f/84ab9046789ed22703258367004758d4?OpenDocument>.
- Gobierno de Costa Rica (2019), "Oficialización y declaratoria de interés público de la iniciativa para la educación financiera", *La Gaceta*, N° 47, febrero.
- (2015), "Reglamento a la Ley No 9274, 'Reforma Integral de la Ley No 8634, Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo y Reforma de Otras Leyes'" [en línea] <http://www.mag.go.cr/legislacion/2015/de-38906.pdf>.
- Gobierno de México (2014), "Decreto por el que se reforman los artículos 14 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y 34 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres", 9 de octubre.
- Goff, P. (2018), "Declaration signatories must be held accountable", *Reshaping Trade through Women's Economic Empowerment, Waterloo*, Centro para la Innovación de la Gobernanza Internacional (CIGI).
- Grondona, V., N. Bidegain Ponte y C. Rodríguez Enríquez (2016), "Flujos financieros ilícitos que socavan la justicia de género", *International Policy Analysis*, Berlín, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), diciembre.
- Grown, C. e I. Valodia (eds.) (2010), *Taxation and Gender Equity: A Comparative Analysis of Direct and Indirect Taxes in Developing and Developed Countries*, Abingdon, Routledge.
- Hanni, M., R. Martner y A. Podestá (2017), "La incidencia distributiva de la fiscalidad en América Latina", *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 142 (LC/PUB.2017/5-P), J. C. Gómez Sabaini, J. P. Jiménez y R. Martner (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Harrison, J. y otros (2019), "Governing labour standards through free trade agreements: limits of the European Union's trade and sustainable development chapters", *Journal of Common Market Studies*, vol. 57, N° 2, marzo.
- (2018), "Labour standards provisions in EU free trade agreements: reflections on the European Commission's reform agenda", *World Trade Review*, agosto.
- Hernandez, K. y T. Roberts (2018), *K4D Emerging Issues Report: Leaving No One Behind in a Digital World*, Brighton, Institute of Development Studies.
- INAMU/SUGEF/SBD (Instituto Nacional de las Mujeres/Superintendencia General de Entidades Financieras/Sistema de Banca para el Desarrollo) (2019), *Informe de brechas entre hombres y mujeres en el acceso y uso del sistema financiero en Costa Rica*, San José.
- INEGI/CNBV (Instituto Nacional de Estadística y Geografía/Comisión Nacional Bancaria y de Valores) (2018), "Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2018" [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/enif/2018/default.html#Microdatos> [fecha de consulta: 22 de agosto de 2019].
- Krippner, G. (2012), *Capitalizing on crisis: the political origins of the rise of finance*, Cambridge/Londres, Harvard University Press.
- (2005), "The financialization of the American economy", *Socio-Economic Review*, vol. 3, N° 2.
- Lazonick, W. y M. O'Sullivan (2000), "Maximizing shareholder value: a new ideology for corporate governance", *Economy and Society*, vol. 29, N° 1.
- Ministerio de Economía del Brasil (2019), "Programa Empresa Cidadã" [en línea] <http://receita.economia.gov.br/orientacao/tributaria/isencoes/programa-empresa-cidada/orientacoes> [fecha de consulta: 1 de agosto de 2019].
- Ministerio de Hacienda de El Salvador (2017), "Normas de formulación presupuestaria 2017" [en línea] [http://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/DGP02000003\\_Normas\\_de\\_Formulacion\\_Presupuestaria\\_2017.pdf](http://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/DGP02000003_Normas_de_Formulacion_Presupuestaria_2017.pdf).
- McGorman, L. y otros (2018), *Financing and Women-Owned Small Businesses: The Role of Size, Age and Industry*, Facebook/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Banco Mundial, marzo.
- Montaño, S. (coord.) (2011), *Una mirada a la crisis desde los márgenes*, Cuadernos de la CEPAL, N° 96 (LC/G.2504-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (2019a), *Financing for Sustainable Development Report 2019*, Nueva York, Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo.
- (2019b), *Informe de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (A/CONF.235/6)*, Nueva York.
- (2016a), *Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Canadá (CEDAW/C/CAN/CO/8-9)*, Ginebra, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

- (2016b), *Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, sobre su misión a El Salvador* (A/HRC/33/46/Add.1), Ginebra, Consejo de Derechos Humanos.
- (2016c), *Hitos fundamentales necesarios para llevar a cabo un proceso coherente, eficiente e inclusivo de seguimiento y examen en el plano mundial. Informe del Secretario General* (A/70/684), Nueva York.
- (2013), *Recomendación general núm. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos* (CEDAW/C/GC/30), Ginebra.
- (2010), *Proyecto de Recomendación general N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW/C/GC/28), Ginebra.
- (1979), *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (A/RES/34/180), Nueva York.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) y otros (2019), *Perspectivas económicas de América Latina 2019: desarrollo en transición. Resumen*, París, OECD Publishing, marzo.
- Olmos, X. (2019), “La sostenibilidad social en el comercio internacional: instrumentos y prácticas utilizadas por productores y empresas”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/39), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2019a), “Disposiciones sobre trato especial y diferenciado” [en línea] [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/devel\\_s/dev\\_special\\_differential\\_provisions\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/devel_s/dev_special_differential_provisions_s.htm) [fecha de consulta: 12 de septiembre de 2019].
- (2019b), “Los exámenes” [en línea] [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tpr\\_s/tp\\_rep\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tp_rep_s.htm) [fecha de consulta: 4 de septiembre de 2019].
- (2017), “Declaración conjunta sobre Comercio y Empoderamiento Económico de las Mujeres con ocasión de la Conferencia Ministerial de la OMC en Buenos Aires en diciembre 2017”, diciembre [en línea] [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/mc11\\_s/genderdeclarationmc11\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc11_s/genderdeclarationmc11_s.pdf).
- (1947), “Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947)”, Ginebra [en línea] [https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/gatt47.pdf](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47.pdf).
- Oxfam (2019), *¿Tienen los impuestos alguna influencia en las desigualdades entre hombres y mujeres?*, Oxford.
- Palma, G. (2009), “The revenge of the markets on the rentiers: why neo-liberal reports of the end of history turn out to be premature”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 33, N° 4.
- Parlamento Europeo (2018), “Informe sobre la igualdad de género en los acuerdos comerciales de la Unión (2017/2015(INI))”, *Documento de Sesión*, Estrasburgo.
- Pérez Caldentey, E. y D. Titelman (eds.) (2018), *La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo*, Libros de la CEPAL, N° 153 (LC/PUB.2018/18-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pollin, R. (2007), “Resurrecting the rentier”, *New Left Review*, N° 46.
- Prebisch, R. (1946), “Panorama general de los problemas de regulación monetaria y crediticia en el continente americano: América Latina”, *Memoria: Primera Reunión de Técnicos sobre Problemas de Banca Central del Continente Americano*, Ciudad de México, Banco de México.
- PROCOMER (Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica) (2019), “Programa de aceleración de PROCOMER busca que más mujeres exporten” [en línea] <https://www.procomer.com/en/news/programa-de-aceleracion-de-procomer-busca-que-mas-mujeres-exporten> [fecha de consulta: 11 de septiembre de 2019].
- PROESA (Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador) (2017a), “Lineamientos generales para la transversalización del enfoque de género en los procesos de comunicación institucional”, San Salvador, Unidad de Género.
- (2017b), “Lineamientos generales para la incorporación de acciones afirmativas para eliminar la discriminación”, San Salvador, Unidad de Género.
- PROMPERÚ (Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo) (2018), “Empresarias en Acción fortalecerá competitividad de pymes dirigidas por mujeres de 15 regiones”, *Nota de Prensa* [en línea] [https://www.promperu.gob.pe/Repos/pdf\\_novedades/17102018103927\\_890.pdf](https://www.promperu.gob.pe/Repos/pdf_novedades/17102018103927_890.pdf).
- Ritter, I. (2015), *Illicit Financial Flows: An Analysis and Some Initial Policy Proposals*, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Roa, M. J. y O. Carvallo (2018), *Inclusión financiera y el costo del uso de instrumentos financieros formales: las experiencias de América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), julio.
- SBIF (Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras) (2019), *Enfoque de género en la producción estadística de la SBIF*, Santiago, abril.
- (2018), *Género en el Sistema Financiero*, Santiago, septiembre [en línea] [https://www.sbif.cl/sbifweb3/internet/archivos/publicacion\\_12223.pdf](https://www.sbif.cl/sbifweb3/internet/archivos/publicacion_12223.pdf).
- (2017), *Género en el Sistema Financiero*, Santiago, julio [en línea] [https://www.sbif.cl/sbifweb3/internet/archivos/publicacion\\_11705.pdf](https://www.sbif.cl/sbifweb3/internet/archivos/publicacion_11705.pdf).

- \_\_\_\_\_(2016), *Género en el Sistema Financiero*, Santiago, julio [en línea] [http://genero.sbif.cl/pdf/informe\\_de\\_genero\\_Julio\\_2016.pdf](http://genero.sbif.cl/pdf/informe_de_genero_Julio_2016.pdf).
- Scuro, L. y N. Bercovich (eds.) (2014), *El nuevo paradigma productivo y tecnológico: la necesidad de políticas para la autonomía económica de las mujeres*, Libros de la CEPAL, N° 131 (LC/G.2621-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- SIB (Superintendencia de Bancos) (2017), *Boletín Trimestral de Inclusión Financiera: Sistema Bancario*, año 4, N° 16, Ciudad de Guatemala, septiembre.
- Standing, G. (1999), "Global feminization through flexible labor: a theme revisited", *World Development*, vol. 27, N° 3.
- Stotsky, J. (1996), "Gender bias in tax systems", *Working Paper*, N° 96/99, Fondo Monetario Internacional (FMI), septiembre.
- SUBREI (Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales) (2019), *Impacto de los tratados de libre comercio: hacia una política comercial inclusiva*, Santiago.
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2016), *Resultados 2016: Encuesta Nacional de Demanda de Servicios Financieros y Nivel de Cultura Financiera en el Perú* [en línea] <http://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/ESTUDIOS-SOBRE-INCLUSI%C3%93N-FINANCIERA/Informe-de-Resultados.pdf> [fecha de consulta: 22 de agosto de 2019].
- Tejani, S. y W. Milberg (2016), "Global defeminization?: industrial upgrading and manufacturing employment in developing countries", *Feminist Economics*, vol. 22, N° 2.
- Trivelli, C. (2018), "Insumo para el trabajo técnico con la SUGEF y el INAMU sobre indicadores para el análisis de las brechas de género en el Sistema Financiero de Costa Rica", inédito.
- Trivelli, C. y E. Caballero (2018), "¿Cerrando brechas?: las estrategias nacionales de inclusión financiera en América Latina y el Caribe", *Documento de Trabajo*, N° 245, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- UnASeP (Unidad de Apoyo al Sector Privado)/Ministerio de Economía y Finanzas (2019), *Guía del Régimen General de Promoción de Inversiones*. Decreto N° 143/018, Montevideo, junio.
- \_\_\_\_\_(2018), "Inversión recomendada e indicadores asociados: diciembre de 2018", Montevideo, diciembre [en línea] <http://unasep.mef.gub.uy/innovaportal/file/26278/1/unasep---proyectos-recomendados-en-diciembre-2018.pdf>.
- \_\_\_\_\_(2017a), "Inversión recomendada e indicadores asociados: diciembre de 2017", Montevideo, diciembre [en línea] <http://unasep.mef.gub.uy/innovaportal/file/23652/1/unasep---proyectos-recomendados-en-diciembre-2017.pdf>.
- \_\_\_\_\_(2017b), *Evaluación del funcionamiento del Decreto 002/012*, Montevideo, junio.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2019a), *World Investment Report 2019: Special Economic Zones* (UNCTAD/WIR/2019), Ginebra.
- \_\_\_\_\_(2019b), *Trade and Gender Nexus in the Context of Regional Integration: A Comparative Assessment of the East African Community (EAC) and the Southern Common Market (MERCOSUR)* (UNCTAD/DITC/2019/2), Ginebra.
- \_\_\_\_\_(2017), "The gender dynamics of inclusion and exclusion: a macro perspective of employment", *Trade and Development Report 2017. Beyond Austerity: Towards a Global New Deal*, Ginebra.
- Unión Europea (2000), "Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000", *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 317/3, diciembre.
- Uruguay XXI (2017), "Mujeres en las actividades exportadoras en Uruguay", *Documento de Trabajo*, N° 7, Montevideo, 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), enero.



CAPÍTULO

# IV

## Revolución digital: tendencias e impactos en la vida de las mujeres

Introducción

- A. Efectos de la revolución digital en el empleo de las mujeres
- B. Educación para el futuro del trabajo
- C. La sociedad de la información y su impacto en la vida de las mujeres
- D. La violencia contra las mujeres en medios digitales: viejos patrones, nuevos desafíos

Bibliografía



## Introducción

Los cambios tecnológicos se están produciendo a una velocidad exponencial y sus efectos se han expandido transversalmente en la economía y la sociedad, transformando sistemas completos de producción, gestión y gobernanza (CEPAL, 2018a). Esto se refleja en el rol central que el desarrollo de tecnologías digitales ha tenido en la reconfiguración de estructuras económicas y de las formas de producción y consumo, al permitir la creación de bienes y servicios digitales, agregar valor digital a productos que no lo tenían, o hacer posible el uso de plataformas digitales (CEPAL, 2016b). La revolución tecnológica digital ha generado nuevos modelos de negocios basados en plataformas digitales, que, si bien ofrecen espacios de innovación, amplían las oportunidades de negocios, transforman las comunicaciones y alteran las formas tradicionales de empleo, también están reforzando el poder económico y social de algunas empresas digitales y países de mayores ingresos (CEPAL, 2018b; OCDE, 2017; Gurumurthy, Chami y Billorou, 2018). Junto con esta transición, se producen colisiones entre la economía tradicional y la digital, lo que plantea nuevos desafíos regulatorios a los Gobiernos.

Se ha señalado previamente que la desigualdad en la región está condicionada por su estructura productiva y, en este sentido, el cambio de paradigma productivo marcado por la Cuarta Revolución Industrial (o Industria 4.0)<sup>1</sup> abre oportunidades, pero también implica riesgos para el cierre de brechas o el surgimiento de nuevas brechas en la región. Por ejemplo, las empresas basadas en plataformas digitales (o empresas plataforma) transnacionales emergen con un comportamiento extractivista de datos y con herramientas que permiten monopolizar los mercados y generar dependencia económica. Urge, por tanto, tomar acciones que permitan que la tecnología sea un medio para alcanzar el desarrollo sostenible y la igualdad de género, como lo plantean la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Las tecnologías digitales tienen el potencial para ser impulsoras de la igualdad de género si se aprovechan para potenciar un cambio estructural con igualdad. Sin embargo, ante la ausencia de políticas coherentes con la economía digital, se corre el riesgo de acentuar la baja diversificación productiva y de servicios, por un lado, y perpetuar los nudos estructurales de la desigualdad de género, por otro. Por ello, la gran ola de innovación que está liderada por las plataformas digitales y la Industria 4.0 ofrecen una oportunidad para abordar un cambio estructural con igualdad desde la perspectiva de género. Además, se abre la puerta a la generación de nuevos empleos para las mujeres a través de la transformación, diversificación y creación de nuevas actividades económicas, al mismo tiempo que las tecnologías pueden ser instrumentales en la eliminación de los nudos de la desigualdad entre hombres y mujeres.

En la región, los cambios tecnológicos representan una serie de desafíos, dado que aún existen barreras para la absorción de estas innovaciones, lo que se traduce en que las nuevas tecnologías y las plataformas tecnológicas lleguen más lentamente que a otras regiones. La región tiene un déficit de capacidades y habilidades necesarias, y este desequilibrio entre la demanda originada en la revolución tecnológica y la oferta de capacidades supone un freno a la adopción de nuevas tecnologías. Por otro lado, la prevalencia de empresas de menor tamaño, así como la relación entre el costo de las tecnologías y los bajos salarios que aún persisten en algunas ocupaciones en la región agregan restricciones a la innovación.

---

<sup>1</sup> El término "Industria 4.0" se refiere a la habilidad de controlar mediante la Internet elementos en el mundo físico por medio de la sincronización de equipos, procesos y personas en un ambiente industrial y a los cambios en los modelos tradicionales de manufactura que se derivan en el contexto de la Cuarta Revolución Industrial (Schwab, 2016; Castillo, 2017).

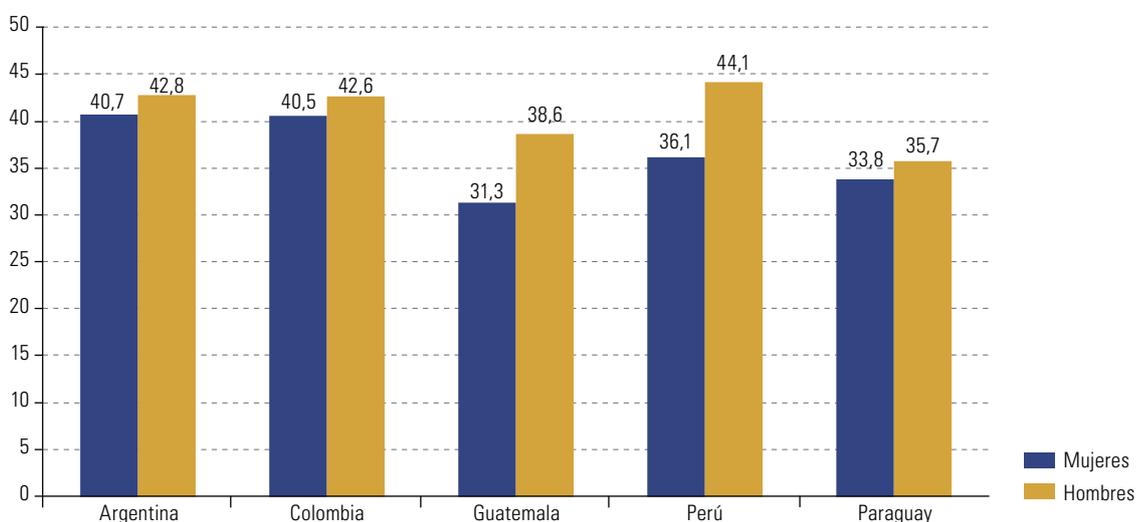
## A. Efectos de la revolución digital en el empleo de las mujeres

Para alcanzar el desarrollo sostenible en la región se requiere un cambio estructural progresivo que permita que hombres y mujeres aprovechen de la mejor manera sus capacidades y habilidades (CEPAL, 2016a). La revolución tecnológica genera inquietudes e incertidumbre sobre sus efectos en el empleo y las relaciones laborales y sobre el impacto diferenciado que pueda tener en los distintos países de la región, así como en distintos grupos poblacionales (CEPAL, 2017b y 2018a). En particular, se reconocen dos tendencias muy marcadas que se derivan de la difusión y el uso de nuevas tecnologías en las empresas y en los sistemas de producción, que tendrán consecuencias en el mercado laboral: i) la economía de plataformas, que surge de la consolidación de los modelos de negocios de las plataformas digitales, generando una nueva modalidad de intercambio de bienes y servicios, y ii) la aceleración de los procesos de automatización, en el marco de la transformación digital, a través de la adopción de tecnologías de la Industria 4.0 para lograr mejoras en la productividad, ganancias de eficiencia y disminución de costos (Vaca Trigo, 2019).

Además, surge un paradigma laboral que deja al margen de la revolución digital a aquellas personas que no poseen las habilidades digitales necesarias para readaptarse e insertarse en los empleos del futuro. Existe una marcada brecha digital de género, que amenazaría una participación igualitaria en estas nuevas formas de trabajo. Según datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), América Latina es la única región en que la proporción de hombres que usan la Internet no es mayor que la de las mujeres (UIT, 2017); sin embargo, pese a esta relativa ventaja en el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), en la región aún se observan brechas digitales de género en cuanto a la intensidad y los objetivos de uso, así como en lo referente a las habilidades tecnológicas, lo que deja a las mujeres excluidas de este modelo cada vez más dependiente de la sociedad de la información y el conocimiento, como se observa en el gráfico IV.1 (Scuro, 2014).

### Gráfico IV.1

América Latina (5 países): índice de tecnologías de la información y las comunicaciones, según sexo, 2017  
(En porcentajes)



**Fuente:** A. Sey y N. Hafkin (eds.), *Taking Stock: Data and Evidence on Gender Equality in Digital Access, Skills and Leadership*. Instituto sobre Informática y Sociedad de la Universidad de las Naciones Unidas/EQUALS, 2019.

**Nota:** El índice de tecnologías de la información y las comunicaciones se conforma a partir de un promedio simple de ocho indicadores de este ámbito normalizados, relacionados con el uso de teléfonos móviles e Internet: propiedad de teléfonos inteligentes, experiencia de uso del teléfono móvil, uso de aplicaciones móviles, uso de banca móvil y comercio electrónico, uso de Internet, experiencia de uso de Internet, dispositivos de Internet y actividades en línea.

Junto con ello, se diluirían las posibilidades para aquellas personas que aún encuentran dificultades en el acceso a servicios tecnológicos o para aquellos sectores de la población en los que persisten problemas de conectividad. Cabe recalcar que esto amenazaría especialmente a las personas en situación de pobreza, entre las cuales existe una mayor concentración de mujeres, así como a la población rural o indígena, grupos poblacionales aún rezagados en el acceso a servicios tecnológicos o que enfrentan problemas de conectividad, e incluso dificultades en el acceso a la energía eléctrica. El desafío para los Estados consiste en impedir que el ámbito del empleo se polarice aún más y las brechas de género y socioeconómicas se amplíen al generarse nuevas “élites digitales” así como un grupo de “excluidos digitales” (Madariaga y otros, 2019; Scasserra, 2018).

La región se encuentra aún en el momento oportuno para que los países puedan planificar su futuro económico, productivo y social, y así obtener la mayor ventaja de esta revolución en marcha. Como ha señalado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los efectos que estos cambios puedan tener en el mercado laboral dependerán de “las dinámicas macroeconómicas y las formas de organización del trabajo, así como de una serie de factores políticos e institucionales que incluyen la acción del Estado y de las instituciones públicas, la regulación laboral existente, la organización sindical y la capacidad de crear espacios de negociación colectiva y diálogo social entre los actores del mundo del trabajo (los Gobiernos, el sector privado y las organizaciones sindicales)” (CEPAL, 2017b, pág. 122).

La reconfiguración de las estructuras económicas derivada de la revolución tecnológica puede significar una oportunidad para que las mujeres de la región logren una participación más igualitaria en los procesos productivos. Sin embargo, si las transformaciones en marcha no se abordan desde una perspectiva que apunte a la eliminación de los nudos estructurales de la desigualdad de género, estos cambios tendrán efectos diferenciados y desiguales, y se verá amenazada la posibilidad de que las mujeres aprovechen las oportunidades que ofrecen las tecnologías. Sin políticas públicas adecuadas, las mujeres podrían enfrentar nuevos riesgos para su inserción en el mercado laboral en condiciones de trabajo decente y quedar excluidas de los beneficios de los empleos del futuro. Por esto, algunos países de la región están avanzando en la implementación de políticas transformadoras que buscan reducir las desigualdades y acercar las tecnologías a toda la población (véase el recuadro IV.1).

#### Recuadro IV.1

Costa Rica: Política Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Formación, el Empleo y el Disfrute de los Productos de la Ciencia, la Tecnología, las Telecomunicaciones y la Innovación 2018-2027

El Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) de Costa Rica, como organismo rector de dicho sector, con el apoyo del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), se planteó el desafío de desarrollar una política que promueva la igualdad en la participación de las mujeres respecto de los hombres en la atracción, la formación, la capacitación, el empleo de calidad, la permanencia y la investigación en los diferentes campos de la ciencia, la tecnología y la innovación, con el objeto de propiciar el disfrute de los avances científicos-tecnológicos. La política es coherente con los compromisos asumidos por Costa Rica con los derechos humanos y la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

Los lineamientos y el objetivo general de la política se elaboraron a través de una metodología participativa que incluyó la intervención de mujeres que se integran en los campos de la ciencia y la tecnología, personal administrativo y técnico de instituciones educativas, organizaciones promotoras de derechos humanos y empresas y organizaciones que promueven la participación y el empleo de mujeres en dichos campos. Además, se definieron cinco ejes estratégicos que guiarán las acciones propuestas en los diez años que abarca la política:

- i) Eje 1: Atracción de las mujeres a la ciencia, la tecnología y la innovación.
- ii) Eje 2: Formación y permanencia de las mujeres en carreras de ciencia, tecnología e innovación.
- iii) Eje 3: Fomento de la investigación y el empleo de las mujeres en la ciencia, la tecnología y la innovación.
- iv) Eje 4: Apropiación social de la ciencia con perspectiva de género.
- v) Eje 5: Sostenibilidad y seguimiento.

Para los efectos de coordinación interinstitucional de la política, se ha creado una Comisión de Alto Nivel con la participación del Gobierno, el sector privado, el sector académico y la sociedad civil. Esta Comisión tendrá a su cargo la definición de compromisos y el establecimiento de alianzas estratégicas. A su vez, la Comisión designará a una Comisión Técnica Interinstitucional, que buscará facilitar la ejecución de la política y su plan de acción.

**Fuente:** Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), *Política Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Formación, el Empleo y el Disfrute de los Productos de la Ciencia, la Tecnología, las Telecomunicaciones y la Innovación 2018-2027*, San José, 2017.

A continuación, se revisarán las características y los alcances de la economía de plataformas y los procesos de automatización en la región, con énfasis en la situación de las mujeres y las potenciales oportunidades o barreras para alcanzar la igualdad de género.

## 1. Economía de plataformas

Las organizaciones de la economía de plataformas en línea han logrado conectar a grupos de personas y empresas, y les permiten compartir el acceso a sus activos, recursos, tiempo y habilidades en una escala que antes no era posible. La economía de plataformas digitales puede aportar ventajas a las personas consumidoras mediante nuevos servicios, una oferta más amplia y precios más bajos. Por otro lado, el uso de plataformas digitales puede también promover un mayor reparto de los activos y un uso más eficaz de los recursos. En cuanto al empleo, las plataformas digitales operan como intermediarias entre quienes consumen o utilizan los servicios y quienes los ofrecen.

Las plataformas digitales se han clasificado de acuerdo con diversos criterios, como la presencia física o no de quienes prestan los servicios o la especialización de los servicios ofrecidos. Pese a que se espera un crecimiento exponencial del empleo en las plataformas digitales, en la actualidad la participación de estas nuevas formas de trabajo es aún incipiente y por tanto la información sobre el impacto de la revolución digital en el empleo es aún escasa, como se expone en el recuadro IV.2.

### Recuadro IV.2

#### Desafíos de la medición del trabajo en empresas basadas en plataformas digitales

La economía de plataformas incluye modelos de negocio emergentes que aún no han sido incorporados a los sistemas de estadísticas oficiales de forma regular. Debido a que las definiciones tradicionales de las encuestas de fuerza de trabajo no contemplan estas nuevas formas de empleo, en la actualidad las estadísticas laborales invisibilizan los trabajos en empresas basadas en plataformas digitales y los clasifican de manera poco sistemática en alguna categoría del empleo no asalariado. Por esto resulta difícil establecer el tamaño de la economía de plataformas en términos de su impacto en el mercado laboral y en la economía en general.

Una fuente de información alternativa a las estadísticas de empleo basadas en encuestas de fuerza de trabajo son los registros administrativos. Sin embargo, las plataformas digitales son en su mayoría privadas y aún no existe una regulación para acceder a la información sobre sus negocios. Muchas de ellas no tienen cotización en la bolsa de valores, lo que cierra la posibilidad de acceder a información bursátil. Por otro lado, en muchos casos los ingresos provenientes de empresas basadas en plataformas digitales representan aún una fuente complementaria o secundaria para las personas que no se reporta a las autoridades fiscales.

Se han realizado algunos estudios para intentar caracterizar y cuantificar el empleo mediado por plataformas digitales. Sin embargo, se han hecho con criterios experimentales y en muchos casos con definiciones, horizontes de tiempo y desagregaciones que no permiten la comparación y vinculación con otras fuentes. Estos estudios muchas veces se basan en encuestas de menor tamaño, lo que amenaza la precisión de las estimaciones y no permite ir más allá de algunos promedios nacionales. El tamaño de las muestras imposibilita el análisis de género e intersectorial, lo que a su vez limita la evaluación del efecto de la revolución digital en grupos específicos de trabajadores, en particular mujeres en situación de pobreza, mujeres migrantes y mujeres pertenecientes a pueblos indígenas o afrodescendientes, que han sido tradicionalmente quienes encuentran mayores desafíos para la participación laboral.

Existen estudios en que se han utilizado datos proporcionados directamente por empresas basadas en plataformas digitales; sin embargo, se enfrenta el riesgo de que presenten sesgos, pues con esa información se podría buscar explícitamente posicionar a la empresa con características positivas en relación con las oportunidades que ofrece. Por otro lado, los estudios basados en el análisis de grandes datos en general tienden a sobreestimar el trabajo en la economía de plataformas. Además, la fragmentación de tareas y la distribución de estas de forma global dificulta la medición del tamaño de la economía de plataformas.

## Recuadro IV.2 (conclusión)

En la actualidad, existen escasos estudios regionales sobre la proporción que los trabajos en las empresas basadas en plataformas digitales representan en el empleo total o sobre los beneficios e impactos que estos nuevos modelos de trabajo tienen en la calidad del empleo y la igualdad de género. En la resolución sobre las estadísticas de las relaciones de trabajo, adoptada por la 20ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, celebrada en octubre de 2018, se establecen una serie de normas que permitirán la generación de estadísticas de las relaciones de trabajo actualizadas y con criterios que permitan la comparabilidad internacional. Estas estadísticas versan sobre las relaciones de autoridad entre los trabajadores y las unidades económicas en las que trabajan o para las que realizan el trabajo, y los riesgos económicos derivados de la situación contractual u otras condiciones en las que se realiza el trabajo.

En este sentido, se espera que estas normas faciliten la producción de estadísticas nacionales oficiales sobre las distintas relaciones de trabajo, que hagan posible cuantificar y caracterizar mejor el trabajo en la economía de plataformas y a su vez ofrezcan insumos para la formulación de políticas públicas que permitan atender a estas nuevas formas de trabajo y velar por la igualdad de género en este nuevo ámbito del trabajo remunerado.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. Hunt y E. Samman, "Gender and the gig economy", *Working paper*, N° 546, Londres, Overseas Development Institute (ODI), enero de 2019, y Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Resolución sobre las estadísticas de las relaciones de trabajo* (CIET/20/2018/Resolución I), Ginebra, 2018.

Pese a las limitaciones en cuanto a la información que permite caracterizar este fenómeno en la región, los estudios disponibles a nivel mundial constatan la existencia de brechas de género en los empleos en empresas basadas en plataformas digitales. En un estudio realizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2018, a partir de una encuesta realizada a 3.500 trabajadores que laboran en plataformas de microtarefas en 75 países, se encontró que el empleo en empresas basadas en plataformas digitales es un fenómeno urbano y que existe una menor participación de las mujeres, que representan únicamente el 33% de quienes trabajan en dichas plataformas a nivel mundial, mientras que en los países en desarrollo la brecha es aún mayor, ya que solo el 20% de quienes se emplearon en estas plataformas son mujeres (Berg y otros, 2018). En la Argentina, las mujeres representan únicamente el 26,4% de las personas activas en empresas basadas en plataformas digitales (Madariaga y otros, 2019).

Los motivos principales para optar por empleos en empresas basadas en plataformas digitales a nivel global son la posibilidad de obtener ingresos complementarios (32%) y de trabajar desde el hogar (22%). De acuerdo con un estudio realizado en la Argentina, las principales razones para trabajar en empresas basadas en plataformas digitales son la posibilidad de acceder a un ingreso extra (30,2%), la flexibilidad que ofrecen las plataformas para manejar los horarios (29,1%) y la dificultad de encontrar otros trabajos (17,3%) (Madariaga y otros, 2019).

Sin embargo, existen marcadas diferencias de género en el caso de aquellas personas que manifestaron que su vinculación con este tipo de trabajo se justificaba en que únicamente podían trabajar desde el hogar, situación que afectaba al 13% de las mujeres, en comparación con el 5% de los hombres. Asimismo, se constató que muchas mujeres combinaban el trabajo con las responsabilidades de cuidado, dedicando en promedio 20 horas por semana al trabajo en la plataforma, solo 5 horas menos que la muestra en su totalidad, y que la mayoría de ellas trabajaban por las tardes y por las noches (Berg y otros, 2018). Además, en promedio las mujeres son más propensas a abandonar los empleos en la economía de plataformas y perciben ingresos inferiores a los que reciben los hombres. También se ha corroborado que existen diferencias entre la remuneración de los trabajadores de los países en desarrollo y de los países desarrollados (Hunt y Samman, 2019; Berg y otros, 2018).

Las empresas basadas en plataformas digitales ofrecen la oportunidad de trabajar para diferentes clientes o proyectos sin necesidad de grandes inversiones, lo que es relevante para las mujeres, que están sobrerrepresentadas entre la población con menores ingresos. La vinculación de estas plataformas con otras tecnologías digitales permite conectar a quienes solicitan empleo con ofertas de trabajo, de forma eficiente y efectiva, y al mismo tiempo posibilita que pequeñas y medianas empresas expandan su capacidad comercial. También brinda mayores oportunidades de incrementar las habilidades, los flujos de conocimiento, la creación de redes y el acceso a información, todo esto gracias a la enorme cantidad de datos y al desarrollo de la inteligencia

artificial, que permiten optimizar procesos mediante el uso de algoritmos<sup>2</sup>. Sin embargo, se trata de un área que también requiere de monitoreo y, eventualmente, regulación, para evitar situaciones de precarización del trabajo y la reproducción de las desigualdades de género, al utilizarse algoritmos que no operan de manera neutral (o no consideran medidas para revertir las brechas), sino que, por el contrario, incorporan en su lógica operativa los sesgos característicos de los mercados laborales (Vaca Trigo, 2019).

En la región, los nudos estructurales de las desigualdades de género se expresan en diversas barreras que dificultan que las mujeres participen plenamente en el trabajo remunerado. Estas incluyen la desproporcionada cantidad de tiempo que las mujeres dedican a los cuidados y al trabajo doméstico no remunerados en comparación con los hombres. Por otra parte, aún existen patrones culturales que limitan la movilidad de las mujeres y aumentan el riesgo que ellas enfrentan de ser acosadas o sufrir violencia por motivos de género y discriminaciones en el mercado laboral. Existen argumentos en el sentido de que las mujeres se beneficiarían del trabajo mediado por las plataformas digitales, ya que este facilitaría el trabajo desde el hogar y les permitiría superar estas barreras. Sin embargo, estas argumentaciones no proponen cambios en las estructuras actuales, sino que plantean que las mujeres deberían buscar medios alternativos para atenuar las discriminaciones de las que son objeto, pero desarrollando actividades remuneradas que las mantengan físicamente en sus hogares. De este modo, no se resuelven problemáticas tradicionales que están asociadas con el trabajo desde el hogar, como el aislamiento, las condiciones precarizadas de empleo, las dificultades para la organización y sindicalización, y la falta de regulación y fiscalización laboral (Hunt y Samman, 2019).

Es innegable que la oportunidad de acceder a empleos con una mayor flexibilidad de horarios puede permitir la conciliación entre la generación de ingresos y otras actividades como la formación profesional, la participación política y las responsabilidades de cuidado. Esta posibilidad de compatibilizar el empleo, la carrera y la maternidad podría incluso incrementar las tasas de natalidad en países donde el envejecimiento de la población es muy avanzado. Sin embargo, es importante no reforzar los roles tradicionales de género, insinuando que este es un beneficio exclusivo para las mujeres, quienes podrían, además de hacerse cargo de todas las responsabilidades del trabajo no remunerado, tener la oportunidad de acceder a un empleo. Sin una verdadera transformación de la asignación de las tareas domésticas y de cuidados, este tipo de empleos podrían diluir la línea que separa el trabajo para el mercado de la vida personal, sobrecargando más a las mujeres, sometiéndolas a mayor presión y dejándoles menos tiempo para dedicarse a otras actividades (OCDE, 2017).

Cabría además preguntarse si esta flexibilización beneficia por igual a hombres y mujeres y a las empresas digitales que operan como intermediarias entre clientes y proveedores de bienes y servicios. En otras palabras, la pregunta es si las plataformas digitales son en realidad un mecanismo que permite a los trabajadores, hombres y mujeres, tener una mayor agencia sobre dónde y cuándo trabajar para el mercado y para el hogar o si, por el contrario, se trata de una mayor flexibilidad para que las empresas puedan responder a las fluctuaciones de la demanda de productos o servicios sin incurrir en altos costos de transacción (Hunt y Samman, 2019).

Por ejemplo, en el caso de las empresas que gestionan a través de una plataforma virtual el traslado de personas (Uber<sup>3</sup>, Cabify<sup>4</sup> y DiDi<sup>5</sup>, entre otras), que ofrecen a quienes conducen los vehículos flexibilidad e independencia para trabajar cuando, donde y cuanto quieran, estas condiciones no siempre se aplican de la manera indicada. Un factor limitante es la necesidad de poseer un vehículo propio, lo que ha redundado en la práctica de que quienes poseen los recursos inviertan en flotas de transporte y subcontraten a conductores que en ocasiones están sujetos a estrictos horarios de trabajo y al pago de ciertas tasas por el uso de vehículos. De esta manera se generan nuevos sectores de la economía informal, en los que, pese a aprovecharse las nuevas tecnologías, no mejoran ni la productividad ni las condiciones laborales de quienes se emplean en ellos. En el caso de la Ciudad de México, un 60% de las personas que conducen para Uber no son propietarias de los vehículos (Eisenmeier, 2018). Esta situación, además, se puede ver agravada en el caso de las mujeres, quienes en general acceden a menores ingresos y tienen menores posibilidades de acceder a créditos para la compra de vehículos.

<sup>2</sup> Un algoritmo es un conjunto ordenado y detallado de operaciones, reglas o instrucciones sistemáticas que permite solucionar problemas, realizar cálculos, procesar datos, optimizar resultados y predecir comportamientos, entre otras operaciones.

<sup>3</sup> Uber es una empresa basada en una plataforma digital de los Estados Unidos que ofrece servicio de transporte y tiene presencia en 63 países del mundo.

<sup>4</sup> Cabify es una empresa basada en una plataforma digital de origen español que ofrece servicio de transporte y que opera en la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, México, Panamá, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay, Portugal y España.

<sup>5</sup> DiDi es una empresa de transporte basada en una plataforma digital que se creó en China en 2012.

La evaluación respecto a lo provechosa que resulte la flexibilidad depende de la mayor autonomía que brinde, los beneficios laborales que proporcione y las oportunidades que ofrezca para el cierre de brechas de género. Sin embargo, estos factores en la práctica parecen no haberse alineado aún en beneficio de las mujeres.

El surgimiento de nuevas formas de trabajo no tradicionales implica mayores responsabilidades y riesgos para quienes ofrecen sus bienes o servicios. La economía de plataformas se ha desarrollado en un marco que ha generado vínculos más tenues entre quienes emplean y quienes ejercen el trabajo (muchas veces sin acceso a los mecanismos tradicionales de protección social) y ha dado lugar a una serie de formas de trabajo atípicas, que comprenden nuevas definiciones de los espacios y las jornadas de trabajo (incluidas la modalidad de trabajo intermitente y la de cero horas, en la que, sobre la base de un acuerdo flexible, el empleador no garantiza un mínimo de horas de trabajo y el trabajador tampoco está obligado a trabajar un mínimo de horas) (Novick, 2018). Los trabajos mediados por plataformas digitales, aunque están creando nuevas oportunidades laborales, se están desarrollando fuera de las regulaciones existentes, de manera que quienes se desempeñan en ellos no acceden a los derechos laborales y sociales establecidos por la legislación actual (CEPAL/OIT, 2019). A su vez, esto implica serios riesgos para la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social. En la Argentina, por ejemplo, únicamente un 55% de los trabajadores de empresas basadas en plataformas digitales realizan aportes previsionales por su actividad en la plataforma (casi el 90% de ellos lo hace a través del régimen de monotributo) y apenas el 40% posee un seguro médico asociado a su empleo (Madariaga y otros, 2019).

La gestión mediante algoritmos de los procesos de selección y evaluación de desempeño también imponen nuevos desafíos a la igualdad de género. Por un lado, los parámetros que definen a una persona como poseedora de mayores competencias para el mercado laboral generalmente se basan en condiciones que premian una mayor permanencia en dicho mercado, velocidad de ascenso en la carrera y disponibilidad de tiempo, todas características que en general perjudicarían a las mujeres, ya que por las responsabilidades familiares y las discriminaciones del mercado laboral ellas suelen presentar mayores interrupciones en sus carreras, ocupar posiciones de menor jerarquía y disponer de menos tiempo libre.

Por otro lado, los sistemas de calificación integrados a las plataformas digitales hacen un seguimiento continuo del comportamiento de los trabajadores; sin embargo, dificultan que los trabajadores trasladen sus servicios a otra plataforma. Además, limitan la interacción humana al automatizar los procesos de evaluación de desempeño, lo que redundaría en una privación de las oportunidades de retroalimentación, discusión y negociación (Berg y otros, 2018; Hunt y Samman, 2019). Así, quienes están ocupados en las plataformas digitales verían amenazado el control sobre casi todos los aspectos de su experiencia laboral, incluidas las remuneraciones y la organización del trabajo, quedando todo este control entregado a algoritmos cuyo objetivo principal es, en general, maximizar las ganancias de las empresas. Como consecuencia de la violencia por razón de género contra las mujeres, las evaluaciones en las empresas basadas en plataformas digitales generan una nueva forma de exposición a comentarios negativos cargados de mensajes violentos y discriminatorios de los que las mujeres son un objetivo más probable que los hombres (Scasserra, 2018).

Si bien la economía de plataformas podría ser una oportunidad para que las mujeres se insertaran en el mundo laboral y generaran ingresos propios —tal como sucede en el trabajo por cuenta propia, que representa la fuente principal de generación de ingresos de un 25,1% de las mujeres ocupadas—, esta nueva forma de trabajo por cuenta propia (o emprendimiento) estaría disfrazando lo que en realidad opera como una forma de trabajo tercerizado o de contratista independiente (Scasserra, 2018) que, en general, ofrece como único beneficio el pago por la tarea realizada, que en ocasiones sigue siendo un ingreso de sobrevivencia o un ingreso complementario. Sin políticas públicas adecuadas, estas nuevas formas de trabajo podrían traducirse en una inserción precaria, inestable y de baja calidad para las mujeres.

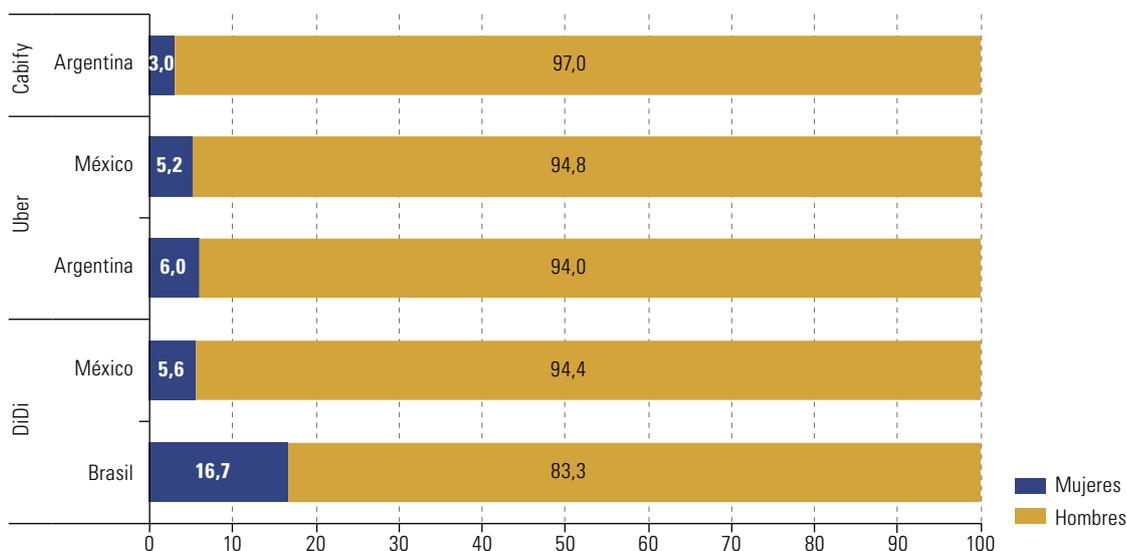
Las desigualdades de género en relación con la acumulación de activos y capacidades, y la mayor responsabilidad que se les asigna a las mujeres en el cuidado de hijos, hijas y otros familiares podrían también estar trasladando a los mercados laborales de la economía digital las mismas desigualdades de género que operan en el mercado laboral tradicional. La fijación de cuántas horas se dedican al trabajo remunerado muchas veces está determinada por el mercado y no por la trabajadora. Algunas empresas basadas en plataformas digitales ofrecen incentivos económicos a los trabajadores que estén disponibles en horarios de mayor demanda de la plataforma, lo que sin duda perjudica en términos económicos a las mujeres, quienes tienen mayores responsabilidades de cuidado y por tanto cuentan con menores posibilidades de disponer libremente de su tiempo.

Algunos estudios realizados en otras regiones del mundo muestran que el empleo en plataformas digitales es segmentado y presenta una mayor concentración de hombres en plataformas asociadas al transporte, mientras que las mujeres tienen una mayor participación en plataformas asociadas al trabajo doméstico y de cuidados (Madariaga y otros, 2019). Un estudio realizado en la Argentina confirmó que existe una diferencia significativa entre hombres y mujeres de acuerdo con el nivel de calificación requerido para ejecutar las tareas en cada plataforma: 8 de cada 10 hombres afirman que realizan tareas operativas o técnicas, mientras que 7 de cada 10 mujeres afirman que realizan tareas sin nivel de calificación. Si el mismo análisis se realiza sin incluir a las trabajadoras de Zolvers<sup>6</sup> (que emplea a trabajadoras domésticas), la proporción se reduce a 4 de cada 10 en el total de mujeres. Además, se identificaron algunas plataformas en que la participación masculina es superior al 90%: IguanaFix<sup>7</sup> (90%), Cabify (97%), Rappi<sup>8</sup> (97%), Glovo<sup>9</sup> (95,5%) y Uber (91%) (Madariaga y otros, 2019).

La información disponible sobre las principales plataformas digitales que ofrecen servicios de transporte en América Latina muestra una baja participación de mujeres como trabajadoras. En el gráfico IV.2 se muestra que la participación de mujeres en estas plataformas no sobrepasa el 5,6% en México, el 6,0% en la Argentina y el 16,7% en el Brasil. Las razones de esta brecha de género en la participación en empresas basadas en plataformas digitales que ofrecen servicios de transporte se deben a diferencias estructurales como el acceso a los activos necesarios, el desplazamiento del hogar, factores de seguridad y extensas jornadas de trabajo. Junto con esto, estudios realizados muestran que a pesar de no existir diferencia en la remuneración ofrecida a mujeres y hombres, existe una brecha en los ingresos percibidos, debido a otras razones vinculadas con la experiencia acumulada en el trabajo en plataformas, preferencias relacionadas con los trayectos y preferencias sobre la velocidad (Cook y otros, 2018).

**Gráfico IV.2**

Argentina, Brasil y México: participación de mujeres en plataformas digitales que ofrecen servicios de transporte, según empresa, alrededor de 2018<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Corporación Financiera Internacional (CFI), *Driving Toward Equality: Women, Ride Hailing, and the Sharing Economy*, Washington, D.C., 2018 y J. Madariaga y otros, *Economía de plataformas y empleo ¿Cómo es trabajar para una app en Argentina?*, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2019.

<sup>a</sup> Los datos de la Argentina corresponden a 2018 y los de México (Uber) a 2017. Para los datos de DiDi no se dispone de información sobre la fecha.

<sup>6</sup> Zolvers es una empresa con presencia en la Argentina, Chile, Colombia y México, a través de la cual se puede contratar a empleadas domésticas, cuidadoras de personas mayores, electricistas y plomeros. La empresa ofrece a 300.000 trabajadoras activas la posibilidad de encontrar trabajo cerca de sus casas, acceso a microcréditos, capacitación financiera y cuenta bancaria gratuita, capacitaciones para el oficio y planes de salud a precio preferencial (Madariaga y otros, 2019).  
<sup>7</sup> IguanaFix es una plataforma nacida en la Argentina y con presencia también en el Brasil y México, dedicada a conectar a usuarios con servicios profesionales para el hogar y servicios vinculados con los automóviles.  
<sup>8</sup> Rappi es una empresa colombiana de entrega de productos bajo demanda que tiene presencia en la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México, el Perú y el Uruguay.  
<sup>9</sup> Glovo es una empresa española que ofrece servicios de compra, recogida y entrega de productos pedidos a través de una aplicación móvil.

Por otra parte, las plataformas digitales estarían también facilitando a las trabajadoras domésticas y trabajadoras del cuidado un vínculo más directo con clientes y una mayor inserción en el mercado laboral. Sin embargo, si no existe la regulación necesaria, esta mayor participación en muchos casos implica renunciar a derechos laborales.

La alta rotación de los trabajadores y en especial de las trabajadoras de las empresas basadas en plataformas digitales podría estar asociada a una menor calidad del empleo o al establecimiento inescrupuloso de formas atípicas de empleo. Posiblemente por esto, estas formas de trabajo están siendo consideradas como una alternativa provisional mientras las personas logran obtener trabajos con mejores condiciones y mayor estabilidad (OCDE, 2017). Esto a su vez genera movimientos más frecuentes entre categorías ocupacionales, en los que las personas transitan de la condición de contratistas independientes a la de trabajadoras por cuenta propia o empleadas, y en los que incluso existen períodos sin vinculación formal con la ocupación. Además, esta inestabilidad laboral dificultaría la acumulación de capacidades en las empresas, aumentaría la volatilidad de los mercados laborales y generaría un escaso rendimiento económico (OIT, 2016).

Los trabajos en la economía de plataformas plantearán desafíos a los actuales sistemas de protección social, vinculados generalmente al trabajo continuo, asalariado, con contrato formal y a tiempo completo, lo que se traduce en fisuras y desprotección para quienes trabajan en la economía de plataformas. En la mayoría de los casos, estas personas no están protegidas por el derecho a la organización sindical, el derecho a huelga o el derecho a la negociación colectiva ni cuentan con vacaciones pagadas, 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, ni las posibilidades de capacitación o promoción de carrera (Vaca Trigo, 2019).

## 2. Procesos de automatización

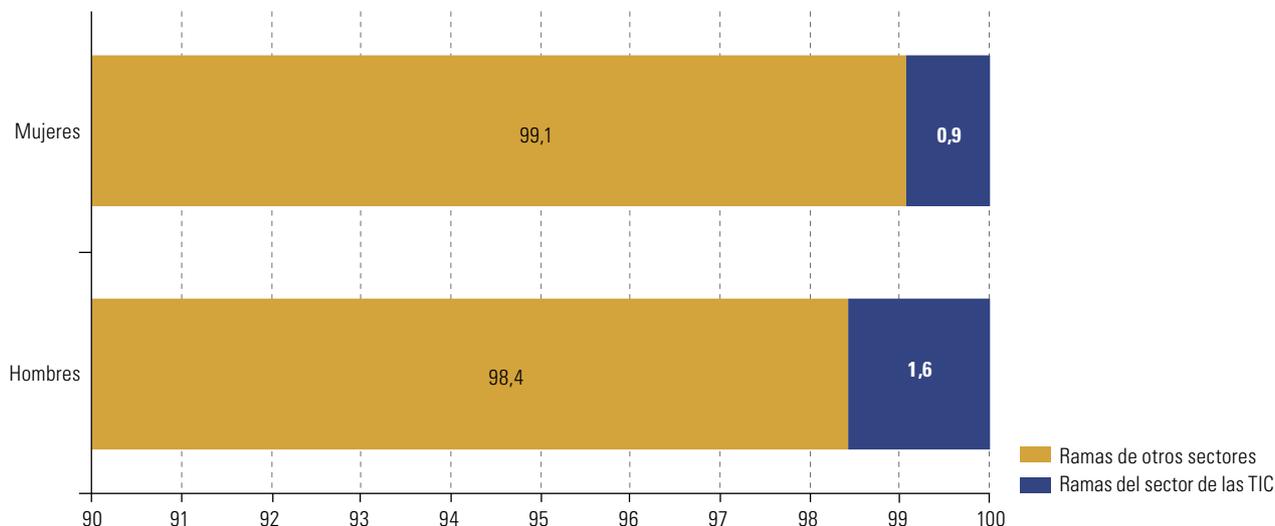
La Industria 4.0, que se caracteriza por la convergencia de la Internet de las cosas y las tecnologías de automatización industrial, tendrá profundas implicaciones en el mercado laboral. No solo se trata de conectar objetos y máquinas para coordinar operaciones, ni de constituir redes de optimización inteligente, sino que se abre la posibilidad, por primera vez en la historia de la humanidad, de la construcción de sistemas autónomos. De la situación actual, en que se cuenta con procesos de automatización simples y repetitivos y una robotización aislada, se pasará a procesos más complejos y flexibles y a una robotización colaborativa, hasta llegar a procesos inteligentes y adaptativos, principalmente con robots autónomos (CEPAL, 2018b).

Las industrias del *software*, los semiconductores y el *hardware* lideran la convergencia del ecosistema digital. La industria de servicios y productos de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) es una de las industrias con mayor intensidad tecnológica, medida por la razón entre la inversión en investigación y desarrollo y el monto de las ventas. En 2017, la industria de servicios de las TIC invirtió cerca de 76.000 millones de dólares en actividades de investigación y desarrollo, lo que representó el 14,1% de la inversión mundial realizada por las 2.500 principales empresas a nivel internacional (Hernández y otros, 2018). A su vez, la industria de productos de las TIC invirtió cerca de 114.200 millones de dólares en investigación y desarrollo, monto que representa el 23,7% de la inversión mundial. Ambos sectores emplearon a más de 10 millones de trabajadores en dichas actividades (Hernández y otros, 2018). El despliegue internacional de la industria del *software* en los últimos años ha sido liderado por los Estados Unidos, seguido por la India y China; se han establecido cadenas globales de valor de *software*, lo que ha permitido la internacionalización de la industria de los servicios de las TIC. Sin embargo, la participación de las mujeres en la industria del *software* no ha aumentado con la misma velocidad con que lo ha hecho el sector (véase el gráfico IV.3). En América Latina el empleo en este sector es aún muy bajo y representa únicamente el 1,6% del empleo masculino, mientras que en el caso de las mujeres corresponde solo al 0,9%. Además, se observa que la brecha salarial de género en los empleos del sector de las TIC es mayor que en otros sectores (de 17 puntos porcentuales, frente a 8 puntos porcentuales)<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Promedio simple obtenido con datos de 2017 de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay, datos de 2016 de Honduras y datos de 2014 de Nicaragua, sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

**Gráfico IV.3**

América Latina (13 países): participación del empleo en ramas de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC), promedio ponderado, alrededor de 2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



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

**Nota:** La clasificación según la pertenencia a ramas de las TIC se realizó sobre la base de las categorizaciones propuestas en los clasificadores de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU) revisión 3 y la CIIU revisión 4, según corresponde a cada país. Estos clasificadores incluyen en el sector de las TIC a todas las actividades de producción de bienes y servicios de las industrias que tienen por finalidad facilitar la información y su comunicación por distintos medios.

<sup>a</sup> Los datos corresponden a 2017 en los casos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay, a 2016 en el caso de Honduras y a 2014 en el caso de Nicaragua.

Por otra parte, un proceso similar de convergencia de los servicios digitales se está produciendo entre los diversos segmentos del ecosistema de la manufactura avanzada, como consecuencia de la reconfiguración de las cadenas de valor mediante la adición o eliminación de actividades y la consolidación a través de fusiones y adquisiciones o a través de la expansión de actores en todo el ecosistema. Segmentos de industrias tradicionalmente separadas, como maquinaria, electrónica, semiconductores, *software*, procesamiento de datos y telecomunicaciones, están ahora estrechamente interrelacionados y ofrecen productos y servicios ciberfísicos<sup>11</sup> integrados y empaquetados.

La aceleración de los procesos de automatización, en el marco de la Industria 4.0, requerirá nuevos enfoques de reconversión laboral en aquellos sectores de la economía en que existen mayores probabilidades de automatización del empleo. Los avances de la robótica y la inteligencia artificial tendrán un significativo impacto en el mercado del trabajo. La información disponible muestra que la automatización de tareas —rutinarias y no rutinarias— ha generado en los países desarrollados un estancamiento de los salarios medios de los trabajadores, en comparación con el crecimiento de los salarios de profesionales de alta calificación (Kearney, Hershbein y Boddy, 2015). También existe preocupación por la amenaza del desempleo que puede producirse como consecuencia del extraordinario avance logrado en lo referente a las tecnologías de inteligencia artificial que, por medio del aprendizaje profundo, permiten la automatización de diversas tareas cognitivas que hasta hace poco solo podían ser realizadas por personas altamente calificadas.

Si bien es complejo analizar los posibles efectos en el empleo en la región a mediano y largo plazo, lo que está fuera de duda es que las transformaciones tecnológicas dejarán obsoleto el funcionamiento actual del mercado laboral en muchas dimensiones, ya que podrían tener consecuencias profundas en la dinámica de

<sup>11</sup> Los sistemas ciberfísicos son mecanismos que conectan componentes físicos que son controlados mediante algoritmos y están integrados con la Internet.

eliminación y surgimiento de puestos de trabajo, en las características de los futuros empleos, las competencias requeridas para los mismos y las formas como se organizará el trabajo.

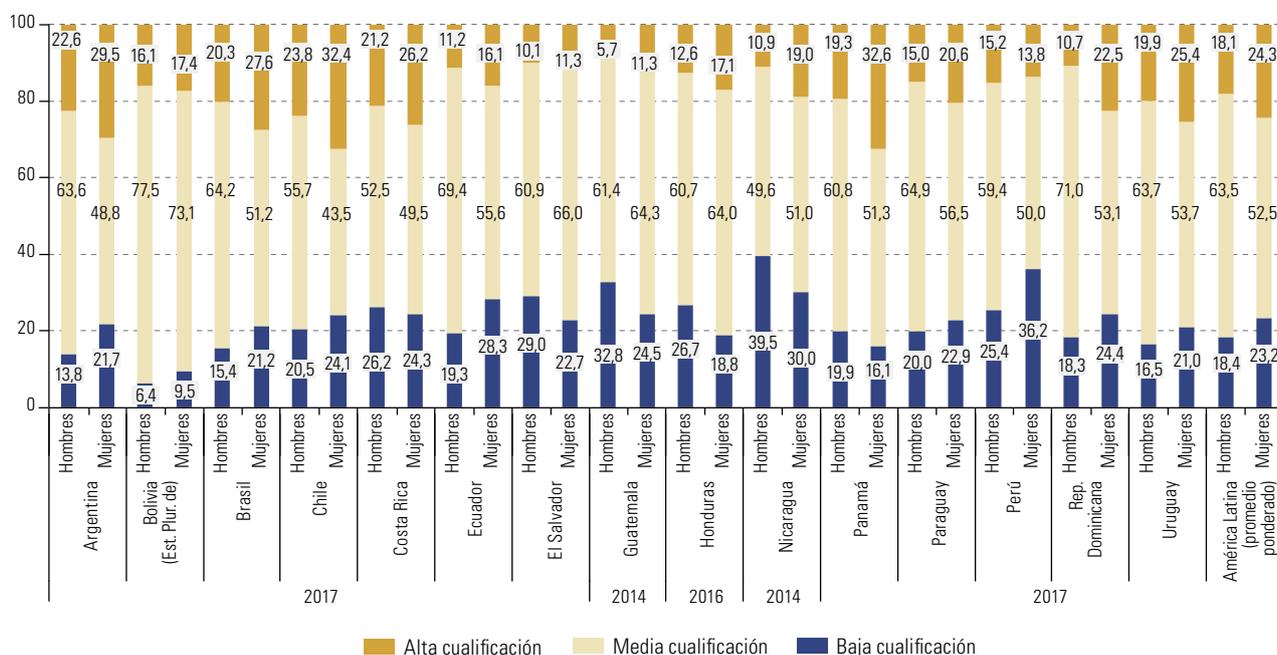
Existe consenso en que las nuevas tecnologías desplazarán muchos trabajos rutinarios de baja calificación y que se requerirán recursos humanos con habilidades nuevas y diferentes para manejarlos y administrarlos. Esto abre la oportunidad no solo de impulsar la productividad, sino también de que surjan empleos nuevos que se caractericen por requerir mayor calificación y basarse en tareas menos rutinarias y repetitivas. El desafío para la región es aprovechar estas oportunidades a fin de mejorar la calidad de los empleos en los que se insertan las mujeres. La nueva revolución tecnológica no solo incrementa la automatización de tareas rutinarias, sino que también genera disrupciones profundas en otro tipo de actividades, debido a la ejecución de tareas a través de la inteligencia artificial (robots y máquinas).

En los países de Centroamérica existe una mayor concentración de los hombres en ocupaciones de baja cualificación, asociadas a un mayor riesgo de automatización, mientras que en los países de América del Sur las mujeres son quienes se concentran más en estas ocupaciones (véase el gráfico IV.4). En la mayoría de los países la proporción de mujeres que tienen ocupaciones de alta cualificación (con menor riesgo de automatización) supera a la de los hombres, excepto en el Perú. Debido a la menor participación de las mujeres en el mercado laboral, en términos absolutos esto no significa que las mujeres tengan mayor número de puestos de trabajo en estas ocupaciones.

Gráfico IV.4

América Latina (15 países): distribución de la población ocupada, según nivel de cualificación y sexo, alrededor de 2017

(En porcentajes)



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

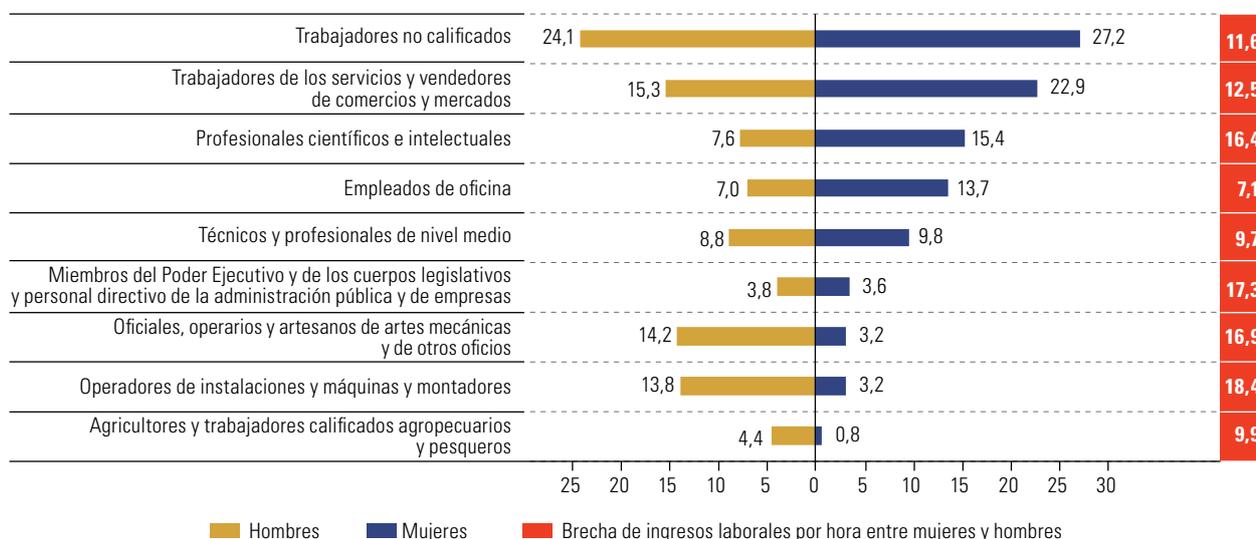
Nota: La clasificación por nivel de cualificación está basada en la que propone la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones 08 (CIUO 08), que define cuatro niveles de habilidad. Para este ejercicio los niveles fueron reagrupados en tres categorías y adaptados a la CIUO 88, clasificación que utilizan la mayoría de los países considerados. La categoría "baja cualificación" incluye las ocupaciones correspondientes a trabajadores no calificados (Grupo 9, CIUO 88). La categoría "media cualificación" incluye las siguientes ocupaciones: empleados de oficina, trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados; agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros; oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios, y operadores de instalaciones y máquinas y montadores (Grupos 4, 5, 6, 7 y 8, CIUO 88). La categoría "alta cualificación" incluye las siguientes ocupaciones: miembros del Poder Ejecutivo y de los cuerpos legislativos y personal directivo de la administración pública y de empresas; profesionales científicos e intelectuales, y técnicos y profesionales de nivel medio (Grupos 1, 2 y 3, CIUO 88).

Existen numerosos estudios en los que se estiman los efectos de los avances de la automatización en el empleo. Entre ellos se destacan los desarrollados por Frey y Osborne (2017), Cadena y otros (2017) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2017). Aunque sus resultados cuantitativos difieren, en todos se muestra que la automatización tendría un impacto significativo que alteraría las condiciones del mercado laboral en múltiples sectores o actividades. Estos trabajos no toman en consideración el rezago en la implementación de las nuevas tecnologías en América Latina y el Caribe, en comparación con los países más avanzados. Sin embargo, en un estudio realizado por el Banco Mundial (2016) para un grupo de países de América Latina en el que se tomó en cuenta el rezago en la adaptación de nuevas tecnologías se encontró que cerca del 50% de los empleos serían susceptibles de automatización.

Los efectos de la automatización sobre el empleo de hombres y mujeres dependerán de su distribución en distintas ocupaciones y sectores económicos. La división sexual del trabajo se expresa en el mercado laboral mediante la segregación ocupacional de género. Esta se manifiesta de dos formas: la alta concentración de mujeres en profesiones y oficios que requieren menor cualificación, y la remuneración más baja que se percibe en las ocupaciones que concentran una mayor proporción de mujeres. Más de la mitad de las mujeres están empleadas en trabajos en los que existe poca cualificación: se encuentran altamente concentradas en ocupaciones como trabajadoras no calificadas (27,2%) y vendedoras y otros servicios (22,9%) (véase el gráfico IV.5). En el caso de los hombres se observa una mayor dispersión entre las distintas categorías ocupacionales.

**Gráfico IV.5**

América Latina (16 países): distribución de la población ocupada y brecha de ingresos, por tipo de ocupación, según sexo, promedios ponderados, alrededor de 2017<sup>a,b</sup>  
(En porcentajes)



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

**Nota:** La distribución de la población ocupada se refiere a la población total ocupada de 15 años y más. La brecha de ingresos se refiere a la población asalariada y corresponde a la diferencia de ingresos laborales de las mujeres asalariadas de 20 a 49 años que trabajan 35 horas o más horas por semana, en zonas urbanas, con respecto a hombres de iguales características.

<sup>a</sup> Los datos corresponden a 2017, salvo en los casos en que se indica un año distinto. Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala (2014), Honduras (2016), México (2016), Nicaragua (2014), Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

<sup>b</sup> Las ocupaciones se estandarizaron con la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO 88).

Los niveles bajos de salarios que perciben mayoritariamente las mujeres pueden reducir los incentivos económicos para invertir en procesos de automatización técnicamente factibles, que pueden ser muy intensivos en capital. Por ello, en todos los casos es importante distinguir entre la factibilidad técnica, la rentabilidad económica y la aceptación política y social de cada proceso específico de automatización. Es muy probable que aquellas actividades en que existe una alta concentración de tareas rutinarias correspondan a empleos con

salarios tan bajos que la automatización no resultaría rentable. Por otro lado, la revolución digital, si bien puede no traducirse en pérdidas de empleo para las mujeres, podría tener efectos que redunden en una contracción de sus ingresos, haciendo mucho más precarias sus formas de sobrevivencia (Gurumurthy, Chami y Alemany Billorou, 2018). En esta misma línea, preocupa que los procesos de automatización tengan efectos adversos en las economías emergentes, al relocalizar la producción industrial o ejercer presiones en los salarios.

En las estimaciones conjuntas de la OCDE, la CEPAL y el Banco de Desarrollo de América Latina (OCDE/CEPAL/CAF, 2016), se proyecta una pérdida neta de 3,38 millones de puestos de trabajo hasta 2030 y se afirma que estas bajas se concentrarán en la industria manufacturera. La información disponible sobre los países desarrollados muestra que los procesos de automatización en el marco de la Industria 4.0 se han concentrado inicialmente en la industria manufacturera y han afectado sobre todo a hombres. En la región este sector emplea a un 11,3% del total de las mujeres ocupadas, en promedio. En Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua, el porcentaje de mujeres ocupadas en la manufactura es superior a ese promedio regional y en estos países (con la excepción de México) el porcentaje de mujeres ocupadas en la manufactura, respecto del total de mujeres ocupadas, es mayor que el porcentaje de hombres en la industria manufacturera.

La incorporación de las nuevas tecnologías no solo afecta a los sectores manufactureros, sino que también alcanza a actividades de servicios, entre las cuales destacan una serie de labores en que la presencia de mujeres es relevante. Es probable que las mujeres tengan que enfrentar más dificultades para acceder a los nuevos empleos que se crearán a partir de las nuevas tecnologías debido a que hoy están subrepresentadas en los sectores potencialmente en expansión.

Frey y Osborne (2017) encuentran que gran parte del sector de comercio se compone de ocupaciones que poseen un mayor riesgo de automatización (47% de los empleos), entre las cuales se incluirían sobre todo ocupaciones como atención de cajas, televentas y servicios de telefonía. Este sector concentra el 22,1% del empleo de las mujeres en América Latina y la mayoría de las mujeres que laboran en él se desempeñan en ocupaciones incluidas en las clasificaciones de trabajadoras de los servicios y vendedoras de comercios y mercados (68,2 % de las mujeres del sector de comercio).

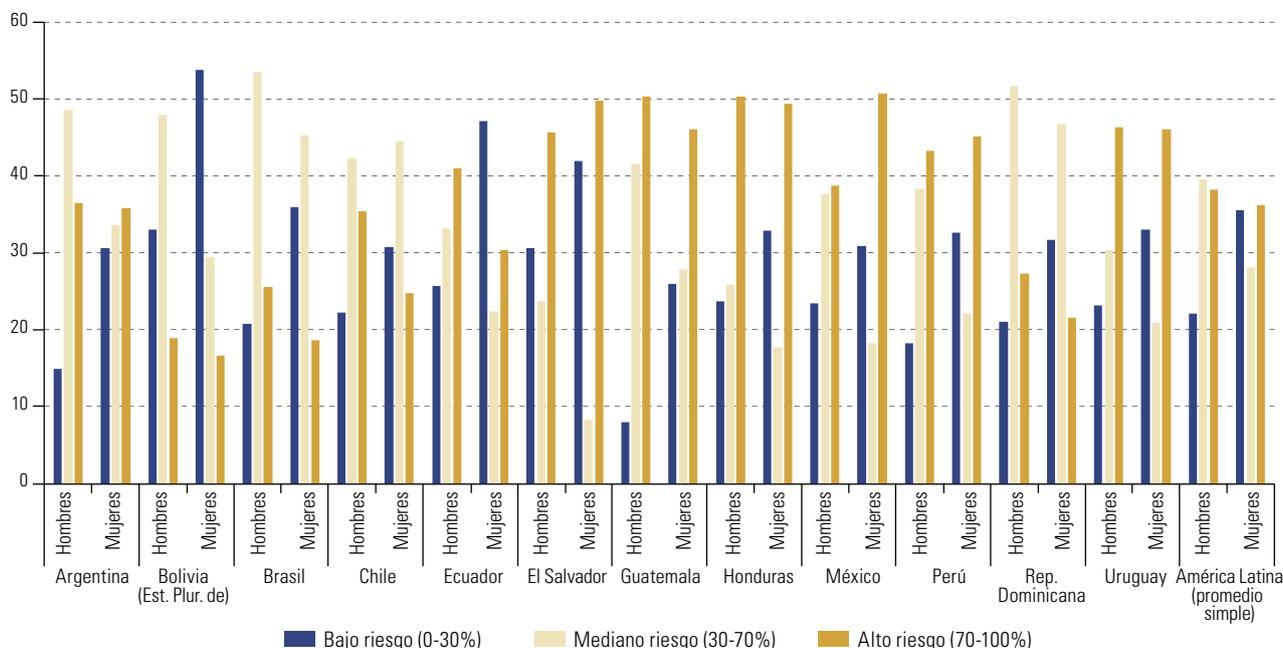
Por otro lado, las ocupaciones vinculadas a tareas de cuidados tienen una baja probabilidad de automatización, pues requieren altas habilidades de inteligencia social, tales como apoyo emocional y empatía (Frey y Osborne, 2017; Cadena y otros, 2017; OCDE, 2017). Sin embargo, pese a la baja probabilidad de automatización, la proporción de mujeres que concentra este sector es elevada, por lo que el número absoluto de trabajadoras en riesgo de ser desplazadas sigue siendo alto.

En un estudio de Weller, Gontero y Campbell (2019) se propone un ajuste al método de estimación del riesgo de sustitución tecnológica del trabajo humano elaborado por Frey y Osborne que toma en cuenta la segmentación de los mercados laborales. Al aplicar esta distinción, se observa que un porcentaje sustancial de las personas ocupadas en segmentos de baja productividad desarrollan sus actividades económicas muy lejos del ámbito tecnológico. Para esto, el estudio asigna una probabilidad de sustitución del 0% a aquellas actividades que se desarrollan en los segmentos de menor productividad y mayor informalidad, en los que las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas (1 de cada 2 ocupadas en la región). Sin embargo, es importante destacar que estos empleos, si bien están lejos aún de la automatización, son empleos con bajos salarios, mayores niveles de vulnerabilidad y escasos beneficios laborales y sociales. En este sentido, la transformación productiva podría no estar alterando el empleo de las mujeres, ya que en su mayoría ellas seguirían concentradas en sectores altamente precarios.

Los resultados para 12 países de América Latina muestran que existe una mayor proporción de hombres que de mujeres en empleos con alto y mediano riesgo de sustitución tecnológica (véase el gráfico IV.6). Si bien en todos los países la proporción de mujeres en empleos con bajo riesgo de sustitución tecnológica es mayor que la de hombres, el panorama presenta diferencias entre los países en cuanto a la proporción de personas en empleos con alto riesgo de sustitución tecnológica. En El Salvador, México y el Perú la proporción de mujeres en empleos con alto riesgo de sustitución tecnológica es mayor que la de hombres, mientras que en el Brasil, Chile, el Ecuador, Guatemala y la República Dominicana se observa la relación contraria.

**Gráfico IV.6**

América Latina (12 países): composición del empleo en sectores de productividad alta y mediana, según riesgo de sustitución tecnológica, por sexo, alrededor de 2016<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



**Fuente:** J. Weller, S. Gontero y S. Campbell, "Cambio tecnológico y empleo: una perspectiva latinoamericana", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 201 (LC/TS.2019/37), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

<sup>a</sup> Los datos corresponden a 2016, excepto en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile y México, en que corresponden a 2015, y Guatemala, en que corresponden a 2014.

En América Latina, el riesgo de precarización de los empleos derivado de los cambios tecnológicos es grande debido a las desigualdades estructurales que caracterizan los mercados laborales y a las altas tasas de informalidad, que incluso podrían incrementarse como consecuencia de las pérdidas de empleo por causa de la automatización (Weller, 2017; CEPAL, 2017b). No se trata únicamente de examinar los efectos en el desplazamiento de puestos de trabajo, sino de la importancia de analizar la creación de empleo que se podría producir en forma paralela como consecuencia de los cambios tecnológicos, demográficos y ambientales (Weller, Gontero y Campbell, 2019).

La readecuación de habilidades para permitir una reinserción en el mercado laboral podría significar un aumento de la calidad del empleo, una reducción de las tareas repetitivas y rutinarias y una oportunidad para que en el futuro las personas puedan emplearse en tareas que fomenten la productividad y el crecimiento económico y que a la vez permitan una mejor y más justa distribución de las ganancias asociadas. Sin embargo, para esto se requiere un cambio de paradigma en la lógica productiva que permita integrar la capacitación continua como parte de la cadena de valor (Bensusán, Eichhorst y Rodríguez, 2017).

En este sentido, se requiere fortalecer los sistemas de protección social de los países de la región, desde una perspectiva de género y de ciclo de vida, de modo que brinden alternativas a quienes no logren adaptarse o no consigan una reinserción, en el marco de los cambios que se puedan producir en el empleo como resultado del desarrollo de la Industria 4.0. Este es el caso de aquellas personas que podrían estar desempeñando ocupaciones muy diferentes a las que tuvieron durante su trayectoria laboral, y en especial de aquellas mujeres que podrían verse afectadas por la automatización y que por la etapa de vida que atraviesan o por otras razones no encuentran un nuevo espacio laboral.

El análisis de los efectos de los cambios tecnológicos en las oportunidades de inserción laboral y en las condiciones de trabajo en general y de las mujeres, en particular, es una tarea urgente y en gran medida pendiente en los países de América Latina y el Caribe.

## B. Educación para el futuro del trabajo

Uno de los principales desafíos para el futuro del trabajo en la región, ante la velocidad del cambio tecnológico y sus implicaciones para los sistemas productivos, es que la población cuente con las capacidades y habilidades necesarias para enfrentar un contexto caracterizado tanto por la transformación como por la incertidumbre. Además de que el derecho a la educación siempre se ha considerado un elemento clave del desarrollo y una condición fundamental para la plena participación en la vida económica, política y social, en el contexto del cambio tecnológico la educación resulta un factor fundamental, como una de las principales estrategias para responder a los potenciales efectos negativos, en particular de la automatización del empleo (CEPAL, 2018a).

La revolución tecnológica producirá inevitablemente un cambio en la manera de trabajar, en la configuración de los puestos de trabajo y en la ejecución de las tareas (Weller, 2017), lo que se traducirá en crecientes requerimientos por nuevas habilidades y más avanzadas cualificaciones, al mismo tiempo que se acelerará la obsolescencia de las habilidades existentes (OIT, 2017), lo que podría representar una oportunidad o nuevas barreras para las mujeres.

El cambio tecnológico requiere ser considerado en los sistemas educativos escolares, de educación superior y de formación continua de capacidades. Por ello, se ha señalado la importancia de priorizar, entre otros aspectos, la formación regular en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM) así como el desarrollo de capacidades para ejercer ocupaciones con menores posibilidades de ser automatizadas (CEPAL, 2018a). En este marco, es fundamental atender a la situación de las mujeres en el área de la CTIM, en especial a los obstáculos y las barreras de género que están afectando su formación para enfrentar los desafíos del cambio tecnológico, barreras que incluso anteceden a la revolución tecnológica actual y que se encuentran en la base de los sistemas sociales, económicos y políticos. El proceso de cambio tecnológico podría reproducir la desigualdad de género, o incluso profundizar las brechas, en caso de no ser abordado explícitamente en el ámbito educativo.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), las mujeres y las niñas tienen un 25% menos de probabilidades que los hombres de saber cómo aprovechar la tecnología digital para fines básicos, 4 veces menos probabilidades de saber cómo programar computadoras y 13 veces menos probabilidades de solicitar una patente tecnológica (UNESCO, 2019a). Esto se refleja además en la baja participación de las mujeres en los empleos de tecnología avanzada, por el hecho de que la tecnología es un ámbito tradicionalmente masculino. Dichos empleos implican tareas cognitivas no rutinarias y que tienen gran demanda en la economía digital, y su expansión así como el aumento de sus salarios reales son mucho más rápidos (Gurumurthy, Chami y Alemany Billorou, 2018). Cabe señalar, además, que entre los 20 países con mayor volumen de actividades relacionadas con la inteligencia artificial, los tres latinoamericanos (Argentina, Brasil y México) se ubican entre los cinco países que presentan las mayores brechas entre hombres y mujeres en estas actividades (Weller, Gontero y Campbell, 2019, pág. 57).

A la baja participación de las mujeres en los empleos tecnológicos, se suma su baja representación en el mundo de la investigación, donde tienen un acceso más restringido al financiamiento y están subrepresentadas en las universidades de prestigio y entre los profesores universitarios titulares, lo que las sitúa en una posición de desventaja aún mayor en lo que respecta a las publicaciones científicas de alto impacto (UNESCO, 2015). Por ejemplo, entre 2011 y 2015 el porcentaje de mujeres en el total de autores de artículos científicos en Chile alcanzó el 38%, en Colombia el 39% y en México el 38%, en tanto que el Brasil fue el país con mayor porcentaje de autoras (49% del total) (López-Bassols y otros, 2018).

Además, las mujeres están insuficientemente representadas en sectores clave de la ciencia relacionados con el cambio tecnológico —y también climático—, ya sea como trabajadoras calificadas, profesionales o responsables de la toma de decisiones. Pese a tener una presencia amplia en algunos ámbitos científicos como los vinculados a la salud, la agricultura y el medio ambiente, las mujeres son minoría en áreas fundamentales para el cambio tecnológico y para la sostenibilidad del desarrollo como energía, ingeniería, transporte, tecnologías de la información e informática (Huyer, 2015).

## 1. Brechas de género en el área de la ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas

A nivel mundial, se han producido importantes avances en cuanto al acceso de las mujeres a la educación, en especial en la tasa bruta de matrícula, que presenta resultados paritarios desde el nivel preescolar al secundario. En América Latina y el Caribe se ha alcanzado la paridad de género en la tasa bruta de matrícula correspondiente a 2018 en los niveles primario, secundario y terciario (UNESCO, 2019c).

No obstante, la paridad en términos de matrícula no es garantía de mayor igualdad de género en el ámbito educativo, por cuanto la desigualdad persiste incluso ante la mayor presencia de mujeres. Por ejemplo, las mujeres tienden a estar sobrerrepresentadas o subrepresentadas en ciertos sectores del mercado laboral, como consecuencia de la segmentación que existe en los ámbitos de la enseñanza. La persistente subrepresentación de las mujeres en las carreras del área de la CTIM es un reflejo de esta segmentación.

### a) Brechas de género en la educación en el área de la CTIM

Las brechas de género en el área de la ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas se observan en todo el proceso educativo, incluidos el acceso, la progresión, la retención y el reingreso en la educación (UNESCO, 2018b). En el caso de las ciencias, se observa que aumenta significativamente la brecha entre mujeres y hombres en la transición de los niveles de bachillerato a los niveles de postgrado (como maestría y doctorado) y luego a la investigación y las carreras profesionales (UNESCO, 2019b).

Se ha planteado que la participación de las niñas en las áreas científicas va disminuyendo a lo largo del ciclo de vida, como resultado del predominio de estereotipos y sesgos de género, que se expresan en normas sociales, presiones familiares, expectativas y falta de modelos a seguir (López-Bassols y otros, 2018). Si bien las niñas tienden a obtener mejores resultados en matemáticas que los niños en tercer grado de la educación primaria, esta ventaja se pierde cuando están cursando el sexto grado (UNESCO, 2016). Los resultados de mediciones estandarizadas a nivel internacional evidencian la brecha de género entre niños y niñas en los sistemas educativos, reflejada en distintos niveles de confianza e interés en ámbitos de desarrollo de habilidades y conocimientos como las matemáticas, las ciencias y la lectura (OCDE, 2019).

La brecha se acentúa con la elección de qué materias estudiar en el nivel secundario, en el que las niñas progresivamente van teniendo menor presencia en las materias de CTIM. Esto además disminuye su probabilidad de avanzar a programas de educación terciaria o superior en ese mismo ámbito (UNESCO, 2019b). Este progresivo alejamiento o aparente pérdida de interés de las niñas por las disciplinas del área de la CTIM revela el predominio de los estereotipos en el ámbito educativo; más que responder a una decisión propiamente individual, es resultado de un entorno que no facilita ni contribuye al desarrollo del mismo tipo de habilidades en mujeres y hombres. Los estereotipos de género son transmitidos por la sociedad y, dentro del sistema educativo, por los docentes, el currículo oculto y la escasez de modelos, así como por la baja presencia de mujeres en la ciencia y la tecnología y en cargos de poder (UNESCO, 2016).

También influyen en la baja participación de las niñas las interacciones dentro del entorno educativo, la familia y las amistades, las creencias y expectativas familiares, el nivel educacional y socioeconómico y la influencia de los pares. Esto también se expresa en la forma de barreras internas, reflejadas en la falta de autoconfianza y las creencias estereotipadas que desvinculan a las mujeres de las ciencias y la tecnología, dado que el estereotipo de la tecnología como un dominio masculino es generalizado en muchos contextos (UNESCO, 2019a; CEPAL, 2014).

El escenario futuro del trabajo obliga a repensar el sistema educativo y contemplar cambios en el plan de estudios y en el currículo tanto explícito como implícito. Por un lado, la perpetuación de las responsabilidades exclusivas del cuidado en las mujeres y la transferencia a la Internet de las conductas violentas de género hacia niñas, niños y mujeres obligan a realizar cambios curriculares profundos. Por otro lado, es necesario preparar a las niñas para que aumenten sus destrezas digitales y su capacidad de resolver problemas de

forma creativa y colaborativa, recursos que son necesarios para todas las carreras, más aún en escenarios en continua transformación. Esto obliga a incorporar la tecnología informática como parte central y transversal en los planes de estudios de todos los niveles.

Si bien la formación en CTIM ha estado principalmente vinculada con la formación tradicional o académica, también incluye la educación o formación técnica y profesional. La UNESCO ha señalado recientemente que los programas de formación técnica y profesional concentran el 22% de la matrícula en el segundo ciclo de la educación secundaria, y presentan una mayor proporción de hombres entre las personas matriculadas (UNESCO, 2019c).

En 2015, en el Foro Regional para América Latina sobre Enseñanza y Formación Técnica y Profesional (EFTP), se reconoció la necesidad de fortalecer los vínculos entre la enseñanza de la ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, y la enseñanza y formación técnica y profesional, señalándose la relevancia de la primera para la segunda, por cuanto facilita las progresiones educativas tanto horizontales (con otras disciplinas) como verticales (con niveles educativos superiores). Junto con ello, se destacó la importancia de promover la educación en CTIM entre las mujeres, para favorecer su participación futura en especialidades técnicas ligadas a disciplinas tecnológicas, que tienen mejores retornos económicos (OREALC, 2015). Sin embargo, en la región las mujeres enfrentan desigualdades de género en la educación técnica y profesional, que se entrecruzan con las barreras de los ámbitos educativo y laboral (véase el recuadro IV.3).

### Recuadro IV.3

#### Enseñanza y formación técnica y profesional para el futuro del trabajo

La enseñanza y formación técnica y profesional (EFTP) (o educación técnico-profesional) es un ámbito que comienza a cobrar fuerza en un contexto de cambio tecnológico e innovación, pero la región aún enfrenta desafíos debido a las brechas y desigualdades en lo referente al desarrollo social, que se traducen en que esté poco preparada para los cambios tecnológicos y aumentan las dificultades en la transición del sistema educativo al mercado laboral.

En el ámbito educativo, se ha evidenciado que las mujeres que cursan carreras técnicas en áreas tradicionalmente masculinizadas enfrentan profundas discriminaciones de género. Los estereotipos de género presentes en el ámbito educativo condicionan su elección vocacional y la oferta educativa de las instituciones, que a su vez reproduce la segregación de género, y dan origen a entornos de formación hostiles para las mujeres. La discriminación se expresa tanto en sus trayectorias educativas como en la transición hacia el trabajo remunerado, en el que enfrentan niveles aún mayores de desocupación.

La segregación de carreras y oficios se hace presente también en la oferta educativa y en la práctica laboral. Asimismo, se vincula con la socialización de género ejercida tanto por la familia como por los actores del sistema educativo y con la carga de trabajo doméstico y de cuidado como barrera en la formación, la transición laboral y la inserción de las mujeres jóvenes estudiantes y egresadas de la educación técnica.

Además de ello, las relaciones de jerarquía se observan en los entornos educativos, en particular en el predominio masculino en los roles docentes y directivos, y en los entornos laborales en la desigual valoración de las capacidades técnicas de mujeres y hombres: a igual formación, el trato y las oportunidades son desiguales y en muchos casos se cuestiona el saber técnico de las mujeres o la autoridad que estas ejercen en el ámbito público o en posiciones de poder, solo por el hecho de que han roto con su rol de género subordinado y trascendido los estereotipos.

Por ello, de cara al futuro del trabajo, resulta clave fortalecer y promover estrategias de transversalización de género en la enseñanza y formación técnica y profesional, ya sea en organismos públicos rectores o ejecutores de programas. Esto significa avanzar en la incorporación de la perspectiva de género como una dimensión integral en la planificación, el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las políticas de enseñanza y formación técnica y profesional, y evaluar con perspectiva de género los programas y las políticas que se implementen en torno a la EFTP, así como el efecto de este tipo de formación en las personas jóvenes, en especial mujeres, y en el mejoramiento de sus oportunidades laborales.

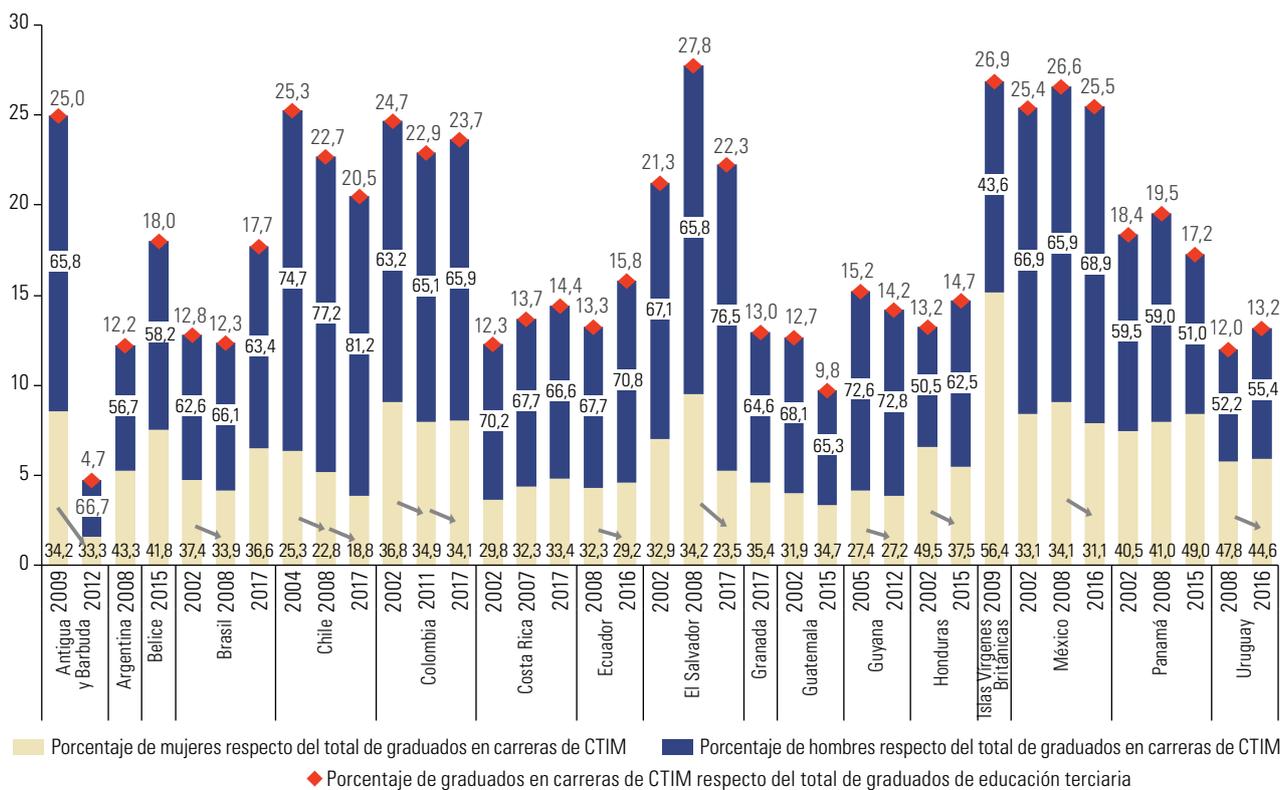
**Fuente:** C. Muñoz, "Educación técnico-profesional y autonomía económica de las mujeres jóvenes en América Latina y el Caribe", *serie Asuntos de Género*, N° 155 (LC/TS.2019/26), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019; S. García, "Trayectorias de mujeres: educación técnico-profesional y trabajo en el Ecuador", *serie Asuntos de Género*, N° 156 (LC/TS.2019/28), Santiago, CEPAL, 2019; C. Bloj, "Trayectorias de mujeres: educación técnico-profesional y trabajo en la Argentina", *serie Asuntos de Género*, N° 145 (LC/TS.2017/25), Santiago, CEPAL, 2017; A. Buquet y H. Moreno, "Trayectorias de mujeres: educación técnico-profesional y trabajo en México", *serie Asuntos de Género*, N° 146 (LC/TS.2017/35), Santiago, CEPAL, 2017.

En la educación superior, los hombres son mayoría en las matrículas de carreras relacionadas con ingeniería, manufactura, construcción, tecnologías y ciencias de la comunicación; en cambio las mujeres son mayoría en carreras como educación, artes, salud, bienestar, ciencias sociales, periodismo, negocios y leyes (UNESCO, 2019b). En más de 120 países, la proporción de alumnas de programas de educación terciaria de ingeniería, industria y construcción, y tecnologías de la información y las comunicaciones es apenas superior al 25% (UNESCO, 2019c).

En países como Chile, Colombia y México, las mujeres matriculadas en carreras del ámbito de la CTIM a nivel terciario no superaron el 35% de la matrícula total en 2015 y a nivel de postgrado, específicamente doctorado, la participación de las mujeres era de alrededor del 40% en general, pero disminuía al 20% en ciencias de la computación (López-Bassols y otros, 2018). Cabe señalar que en algunos países de la región el porcentaje de mujeres respecto del total de los graduados en carreras de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas en el nivel terciario ha ido disminuyendo (véase el gráfico IV.7).

**Gráfico IV.7**

América Latina y el Caribe (17 países y territorios): graduados en carreras de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM), por sexo, 2002-2017 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago, 2019.

**b) Transición ocupacional en el área de la CTIM**

Si bien dentro del total de graduados, en general, la proporción de mujeres es mayor que la de hombres, en el área de la ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas las mujeres son minoría dentro del total de graduados (véase el gráfico IV.7). La menor presencia de mujeres en estas disciplinas se traduce en una presencia acotada entre los especialistas en tecnologías de la información y las comunicaciones a nivel mundial: en los países de la OCDE, un 5,5% de los trabajadores hombres se desempeñan en una especialidad relacionada con las TIC, mientras que entre las trabajadoras mujeres esta proporción llega al 1,4%; pese a que estos trabajadores son un grupo acotado, estas especialidades involucran trabajos bien remunerados, de alta demanda y con buenas perspectivas de carrera (OCDE, 2016).

Las brechas de género en las áreas de CTIM se van profundizando en la transición de la educación terciaria o superior al mercado de trabajo, y se observa una pérdida importante de mujeres en particular en la transición hacia las primeras etapas de la carrera, pero además durante toda la progresión profesional a puestos más altos (UNESCO, 2018b). En países como Chile y México, la participación de las mujeres en ocupaciones vinculadas a la CTIM no supera el 40%, existiendo un predominio de las mujeres en las áreas de salud y una subrepresentación en las áreas de ciencias e ingeniería (López-Bassols y otros, 2018).

La menor participación de las mujeres en ocupaciones del área de la CTIM, y en particular en las ciencias, en general no se explica por diferencias en su preparación, su experiencia o sus habilidades, sino que se vincula con patrones culturales y estereotipos que generan prejuicios sobre las posibilidades de éxito profesional de las mujeres y sobre sus aptitudes para asumir posiciones de poder (Albornoz y otros, 2018).

Un análisis sobre la participación de las mujeres en actividades de investigación en siete países de América Latina y el Caribe y en España puso de relieve la persistencia de barreras al acceso a niveles de mayor jerarquía, lo que afecta la carrera profesional de las científicas, y la relativa escasez de mujeres en los ámbitos de decisión de los sistemas nacionales de ciencia y tecnología, ya sea en instituciones académicas o en centros de investigación. De igual manera persisten rezagos en la remuneración de las mujeres en carreras científicas que no siempre se explican por diferencias en cuanto a preparación, experiencia o habilidades. Por otra parte, las mujeres investigadoras que sí logran hacer carrera profesional en América Latina se concentran principalmente en instituciones de gobierno y educación superior, donde alcanzan niveles cercanos a la paridad, pero en menor medida en organizaciones privadas (López-Bassols y otros, 2018).

En América Latina, las principales brechas y barreras de género en materia de la producción científica se expresan en la ausencia e invisibilización de las mujeres en las ciencias, la desigualdad en el acceso a la formación y la investigación, y los obstáculos para el ingreso y la permanencia en carreras científicas, grupos de investigación y puestos de mayor jerarquía (Albornoz y otros, 2018). Datos de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) sobre 12 países de América Latina y el Caribe referentes a la participación de mujeres en actividades de patentamiento en el período 2007-2016 muestran que, en promedio, en la región el 27,8% de las patentes incluyen al menos a una mujer como inventora (López-Bassols y otros, 2018).

## 2. Desafíos para la educación en el área de la CTIM

Algunos aspectos críticos de la participación de las mujeres en la CTIM están relacionados tanto con su acceso al ámbito educativo y su permanencia en él, como con su participación laboral en esas disciplinas, lo que afecta la situación en que se encuentran para enfrentar los desafíos del cambio tecnológico.

En cuanto al acceso, una estrategia para eliminar las desigualdades de género ha sido incentivar a las mujeres, especialmente las más jóvenes, para que rompan estereotipos en el ámbito educativo y ocupacional y se inserten en carreras tradicionalmente masculinas y de mayor prestigio, como es el caso de las carreras en las áreas de CTIM. Esto, si bien podría mejorar sus proyecciones laborales, no transforma necesariamente la división sexual del trabajo ni la desigual valoración de las labores productivas y reproductivas. Las mujeres científicas, por ejemplo, siguen enfrentando las mismas barreras de género en la participación laboral que el resto de las mujeres que se desempeñan en otros ámbitos ocupacionales. Por otra parte, Montúfar (2018) advierte que si la fuerza de trabajo femenina se trasladara hacia estas profesiones que están altamente valoradas, se produciría una tendencia al abandono de esas otras ocupaciones o tareas centradas en la reproducción social; pero esta tendencia solo involucraría a un grupo de mujeres, ya que estas tareas seguirían siendo realizadas por otras mujeres, entre ellas, mujeres migrantes, rurales, afrodescendientes e indígenas, que tienen mayores barreras para insertarse en ocupaciones del área de la CTIM y permanecen en las ocupaciones de menor prestigio y valoración, y mayor precarización.

Respecto a la permanencia de las mujeres en el ámbito de las ciencias y la tecnología, se ha utilizado la metáfora de la "tubería que gotea" para ilustrar el progresivo abandono de las mujeres de las carreras científicas y de sus trayectorias de investigación. González (2018) cuestiona el uso de esta expresión, por cuanto en ella se sugiere que son las propias mujeres las que abandonan dichas carreras, sin considerar que las estructuras de las instituciones científicas o la dinámica de las carreras de investigación son las responsables de esta situación y desconociendo la dimensión estructural de la desigualdad social entre hombres y mujeres.

De acuerdo con estudios en el ámbito de la enseñanza y formación técnica y profesional, las mujeres que cursan carreras tradicionalmente masculinizadas y egresan de ellas tienen dificultades para insertarse laboralmente, por cuanto el saber técnico de las mujeres es puesto en duda (Bloj, 2017; Buquet y Moreno, 2017; García, 2019). Similar situación podría ocurrir en el ámbito científico y tecnológico. Por ello, una expresión que va más allá de la “tubería que gotea” es la que hace referencia al “efecto Matilda”<sup>12</sup>, que alude a la falta de reconocimiento del trabajo de las mujeres en la ciencia. Por ello, para el futuro del trabajo de las mujeres es fundamental fortalecer la educación en las áreas de la CTIM, abordando los obstáculos que existen en el ámbito educativo, pero también en el ámbito del trabajo remunerado en que las mujeres se insertarán. En este sentido, es clave el rol tanto del sector público, para regular las nuevas formas de trabajo que emergen en el contexto del cambio tecnológico, como del sector privado, para potenciar empleos que contribuyan a la igualdad de género y la autonomía de las mujeres.

## C. La sociedad de la información y su impacto en la vida de las mujeres

En 2017, más de la mitad de la población mundial utilizaba Internet y un 56% lo hacía con suscripciones a servicios móviles. A principios de 2018 se registraban más de 5.000 millones de usuarios únicos de telefonía móvil, lo que representaba una tasa de penetración del 66% de la población mundial; de estas conexiones, el 57% correspondía a teléfonos inteligentes (CEPAL, 2018b). Además, las empresas que administran plataformas digitales están siendo parte de todos los sectores de la economía. Por otro lado, se ha intensificado el uso de las redes sociales y los porcentajes de usuarios activos en la población mayor de 13 años llegan al 83% en América del Sur, el 81% en Centroamérica y el 59% en el Caribe. Destacan los casos de la Argentina, Aruba, Curaçao y el Perú, donde las tasas son superiores al 90% (Kemp, 2019).

Un sinnúmero de datos de múltiples orígenes y características se producen y son almacenados e intercambiados a cada instante: datos de transacciones económicas mediadas por sistemas informáticos, datos provenientes de la Internet de las cosas, datos de empresas y Gobiernos, incluidos aquellos de los servicios de salud y registros censales, datos de aparatos públicos y privados de vigilancia, datos de teléfonos inteligentes y satélites, y datos de actividades no mercantiles que son parte de la cotidianidad, como los que se generan al hacer búsquedas en Internet, utilizar plataformas de comunicación o acceder a aplicaciones para monitorear la salud, entre otras.

En la medida en que cada vez más datos son generados como subproductos del uso de aparatos y servicios tecnológicos, múltiples aspectos del mundo, como eventos, objetos, procesos y personas se hacen visibles, conocibles y compartibles a través de la Internet: el mundo renace a través de los datos (Abreu y Bailur, 2018; Zuboff, 2015).

Esta constante generación de datos abre una gran oportunidad para llenar los vacíos de información necesaria a fin de visibilizar la situación de los distintos grupos de mujeres y hacer seguimiento del progreso de los países hacia una mayor igualdad de género. Aunque los grandes datos (*big data*), subproducto de la revolución digital, no han sido producidos intencionadamente con criterios que garanticen su confiabilidad estadística, ofrecen la oportunidad de disponer de datos en tiempo casi real, desagregados y sobre varios aspectos que inciden en la desigualdad de género. La integración de estas fuentes no tradicionales de datos con la información que proviene de los registros administrativos, encuestas y censos tiene un enorme potencial para la producción de información detallada, relevante y oportuna (Abreu y Bailur, 2018).

Por ejemplo, los datos que capturan las plataformas de intermediación laboral permiten contar con información a gran escala, bajos costos y con altos niveles de desagregación sobre los empleos que se están generando, las habilidades más demandadas y los perfiles de las personas que están buscando ocupación e identificar la existencia de discriminaciones de género en las ofertas de empleo (Abreu y Bailur, 2018; Zuboff, 2015; Vaca Trigo, 2019).

<sup>12</sup> El “efecto Matilda” hace alusión al prejuicio social que lleva a desconocer los logros científicos de las mujeres, que frecuentemente son atribuidos a los hombres.

Por otra parte, la gran cantidad de datos que se generan de manera georreferenciada permite además conocer la situación de las mujeres a niveles geográficos muy precisos. Este sin duda es un instrumento valioso que puede ser utilizado en caso de necesitarse información sobre el número de víctimas en situaciones de eventos climáticos extremos y desastres naturales, entre otros posibles usos.

En un mundo cada vez más interconectado y globalizado, las redes sociales han revolucionado las comunicaciones, permitiendo a las personas mantenerse conectadas con familiares, amigos, redes profesionales, deportivas, recreativas e incluso de soporte afectivo. Su uso extendido en distintos grupos poblacionales ha transformado la manera en que se producen y difunden noticias, información y opiniones, entre otros fenómenos (véase el recuadro IV.4).

#### Recuadro IV.4

##### Plataformas digitales al servicio de las mujeres migrantes: el caso de Mujer Migrante en México

La mayor conectividad con que cuentan las personas migrantes gracias al desarrollo de las tecnologías digitales ha afectado de manera positiva la experiencia migratoria de las mujeres. Disponer de mayores flujos de información sobre el país de acogida las ayuda a tomar una decisión algo más informada, en tanto que la posibilidad de enviar y recibir mensajes, realizar videollamadas o transferir dinero les permite estar conectadas de manera diaria con sus familias, lo que transforma la relación a distancia en una de proximidad y cotidianeidad.

Con el objetivo de ofrecer servicios de comunicación e información confiables y oportunos a las mujeres migrantes y sus familias y de reducir los riesgos que estas enfrentan por razón de género o condición de migración, el Gobierno de México desarrolla desde 2013 el programa Mujer Migrante. Este programa está dirigido a población nacional —tanto en México como en los Estados Unidos— así como a población extranjera —en particular de Centroamérica— establecida en México o en tránsito por el país.

El programa se desarrolla a través de una plataforma multimedia que incluye infografías, tutoriales, videos, cursos e imágenes en formato de gifs animados sobre temas de migración, trámites, servicios, programas de apoyo, lenguaje inclusivo, salud, riegos al migrar, formas de adaptarse a un nuevo país, testimonios de trabajadoras y trabajadores, y manuales para la atención de personas migrantes, entre muchos otros recursos.

En el marco de esta iniciativa se han desarrollado un conjunto de aplicaciones de descarga gratuita, que permiten a las mujeres recibir atención e información sobre sus derechos mediante un dispositivo móvil. Por ejemplo, el chat Mujer Migrante (para iPhone y Android) permite acceder al servicio de atención en línea del portal [www.muermigrante.mx](http://www.muermigrante.mx) desde un dispositivo móvil. Recibe dudas y preguntas de mujeres migrantes y las dirige a instituciones y organizaciones que les pueden brindar apoyo. Además, ¡Ayuda! (para Android) presenta preguntas tipo sobre situaciones de emergencia y las respuestas ofrecen la funcionalidad de llamada directa al número telefónico donde la emergencia puede ser atendida. Manos Amigas (para Android) contiene una base de datos de cada estado, que incluye teléfonos y direcciones de albergues, hospitales, mapas de ubicación y centros de apoyo a migrantes, entre otros. Por su parte, la “Guía legal pro-mujeres” (para Android) proporciona información clara y sencilla sobre las leyes que protegen los derechos de las mujeres migrantes en México y datos de contacto en caso de requerirse apoyo para la defensa de tales derechos.

El Programa cuenta además con una página de Facebook (4,582 seguidores) y un canal de YouTube que dispone de más de 150 videos con una duración de entre 2 y 12 minutos que entregan información útil para quienes se proponen migrar, ya han iniciado el proceso, se encuentran en un país extranjero o se proponen retornar. Un número importante de estos videos han sido realizados en lenguas de los pueblos indígenas (mixteco, mazahua, purépecha, náhuatl y otomí, entre otras).

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), *Informe nacional exhaustivo de México en cumplimiento de la Plataforma de Acción de Beijing*, 2019 [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/informe\\_beijing25\\_mexico\\_final.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/informe_beijing25_mexico_final.pdf).

Además, el fácil acceso que ofrecen y su alcance global y en tiempo real ha convertido a las redes sociales en un instrumento indispensable para que el movimiento de mujeres y feminista se conecte y tenga mayor incidencia. El uso de redes sociales ha servido como un canal para denunciar la violencia contra las mujeres por razón de género y para difundir campañas de concientización sobre temas vinculados a la igualdad de género.

La revolución digital también permite a los Estados desarrollar herramientas tecnológicas que faciliten el acceso a servicios estatales, aumenten la comunicación con los usuarios y la disponibilidad de información, incrementen la cobertura, reduzcan los costos asociados y mejoren la calidad de los servicios públicos. La posibilidad de contar con servicios de transporte seguros, cuidados y atención médica integrada, información oportuna sobre trámites y pago de impuestos, y la atención en línea mejoran la calidad de vida de las personas, al mismo tiempo que podrían reducir la carga de trabajo no remunerado.

El futuro presenta dinámicas complejas y en contradicción en las que, por un lado, las tecnologías abren nuevas ventanas para un uso más eficiente y una mayor apropiación social de la información y, por otro, las empresas buscan consolidar su dominio de los mercados a través del control de los datos.

La economía digital anuncia una nueva lógica de acumulación capitalista cuyo modelo de negocios se basa en el extractivismo de datos, lo que concentra el poder económico en las manos de algunas pocas empresas globales, ubicadas principalmente en los Estados Unidos y China, en un proceso que tiene profundas implicaciones económicas, sociales y políticas (Gurumurthy, Chami y Alemany Billorou, 2018). En este modelo, se ponen a disposición de las personas productos o servicios en línea que, al ser gratuitos, implican como contrapartida la condición de que las empresas tengan el control y la posibilidad de utilizar la información generada por los usuarios. En la mayoría de los casos, no se establece previamente y con claridad la titularidad de esta información, el uso que se le dará, ni los mecanismos de control y gobernanza de los datos.

En este sentido, la revolución de los datos tiene notables implicaciones en la privacidad, la seguridad y la libertad de las personas. Se enciende una alerta en la medida en que, en muchos casos, tanto el sector privado como el Estado procesan, almacenan, usan, venden e intercambian información sobre las personas sin que estas brinden su consentimiento libre, explícito y fundamentado en cuanto a la entrega de sus datos. Según una encuesta realizada por Statista en 2018, el 59% de los usuarios de Internet en México, así como el 55% en el Brasil y Colombia creen que sus datos están siendo mal utilizados (Kemp, 2019).

Frente a esto, emerge una legítima preocupación ante el incremento de la “capacidad de los gobiernos, las empresas y las personas de llevar a cabo actividades de vigilancia, interceptación y recopilación de datos, lo que podría constituir una violación o una transgresión de los derechos humanos, en particular del derecho a la privacidad” (Naciones Unidas, 2018a). La violación de este derecho humano básico, incluido en la Carta de las Naciones Unidas, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en una serie de otros compromisos internacionales asumidos por los Estados, puede afectar al disfrute de otros derechos humanos, en particular el derecho a la libertad de opinión y de expresión, que incluye el no ser molestado a causas de las opiniones.

El tema de la privacidad ha sido abordado desde una perspectiva de género en la resolución sobre el derecho a la privacidad en la era digital, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 2018, en la que se señala que “las violaciones y las transgresiones del derecho a la privacidad en la era digital pueden afectar a todos los individuos y tener repercusiones particulares en las mujeres” (Naciones Unidas, 2018a). Entre ellas, se podría mencionar la vigilancia sobre sus cuerpos a través de herramientas tecnológicas que entregan determinados servicios a cambio de datos sensibles sobre, por ejemplo, su salud y su localización en tiempo real.

Entre las aplicaciones en la categoría de salud y bienestar disponibles en las tiendas de aplicaciones, se encuentran aquellas que permiten a las mujeres hacer seguimiento de sus períodos menstruales. Estas herramientas tienen la capacidad de coleccionar una amplia gama de información, que incluye desde patrones fisiológicos perceptibles y síntomas asociados, hasta estados de ánimo, tipos de alimentación, comportamiento sexual y consumo o no de sustancias como alcohol y tabaco, además de hábitos de compra en línea y patrones

de navegación en Internet. Los datos ingresados en estas herramientas pueden comercializarse con otras empresas, sin que las usuarias lo tengan claro, con el fin de generar estrategias personalizadas de mercado.

La preocupación por el tema de la privacidad en un mundo de grandes datos, desde una perspectiva de género, no está enfocada solamente en el uso que pueden darles Estados o empresas privadas. De hecho, para muchas mujeres la primera preocupación emerge en relación con su propio círculo íntimo. Los teléfonos inteligentes y las cuentas en redes sociales, para mencionar algunos ejemplos, representan nuevas fronteras que vienen siendo atravesadas por parejas, parientes, compañeros de trabajo, adversarios políticos y otros sujetos que buscan ejercer control sobre las mujeres.

A su vez, los Estados tienen un gran desafío en lo que se refiere al manejo de datos sensibles y a las políticas públicas enfocadas en asegurarlos. En el último tiempo, la CEPAL ha identificado que la gestión de la información es un desafío significativo en los procesos de conformación de registros únicos sobre violencia contra las mujeres en los países de la región. Las plataformas tecnológicas en que se alojen deben permitir la integración de la información derivada de diferentes organismos del Estado a los que acuden las mujeres víctimas de violencia —policía y organismos de las áreas de salud, justicia y protección social, entre otras—, junto con asegurar el resguardo de la información, preservando el carácter anónimo de los datos frente a usuarios estatales de los registros, siempre y cuando la identificación de las mujeres víctimas de violencia no sea absolutamente necesaria. Para esto se requiere, entre otras cosas, generar credenciales diferenciadas para el acceso a la información según el cometido y la jerarquía de quienes pretendan acceder a ella. El mal uso de estos registros puede provocar, además de vulneraciones a la privacidad, otras graves violaciones a los derechos de las mujeres, exponiéndolas, por ejemplo, a discriminaciones arbitrarias en el ámbito laboral, escolar o comunitario por el hecho de haber sido víctimas de violencia de género.

Por otro lado, se ha informado cada vez con mayor frecuencia sobre ciberataques que tienen como objetivo los sistemas de información gubernamentales. En Chile, por ejemplo, solamente en el mes de junio de 2019, el Equipo de Respuesta ante Incidentes de Seguridad Informática del Ministerio del Interior y Seguridad Pública registró casi 500 ciberataques a redes informáticas, la mayoría de ellos dirigidos a sistemas del Estado (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2019). Entre algunas de las principales amenazas al sector público se encuentra el uso de programas de secuestro de datos (*ransomware*), con los cuales información sensible puede ser capturada por terceros a cambio de cuantiosas sumas en criptomonedas. Este tipo de incidentes, además de suponer elevados costos a los Estados para la recuperación de sus bases de datos, también comprometen la integridad de las propias bases y generan enormes riesgos a la privacidad de las personas.

Frente a este complejo escenario, no cabe duda de que “la promoción y el respeto del derecho a la privacidad son importantes para la prevención de la violencia, incluida la violencia de género, el abuso y el acoso sexual, en particular contra mujeres, niñas y niños” (Naciones Unidas, 2018a). El derecho a la privacidad debe basarse en las obligaciones internacionales y nacionales existentes, incluido el derecho internacional de los derechos humanos. En este sentido, los Estados deben considerar la posibilidad de “elaborar, examinar, aplicar y fortalecer políticas con perspectiva de género que promuevan y protejan el derecho de todas las personas a la privacidad en la era digital” (Naciones Unidas, 2018a). A las empresas privadas, a su vez, les corresponde informar a los usuarios “de una manera clara y fácilmente accesible sobre la recopilación, el uso, el intercambio y la retención de los datos que puedan afectar su derecho a la privacidad” y establecer políticas de transparencia, cuando corresponda (Naciones Unidas, 2018a).

Es urgente tomar acciones que permitan conciliar el uso de las tecnologías con los intereses estratégicos de desarrollo de los países de la región. La revolución de los datos debe moverse de la lógica de extracción de datos a la lógica de generación de información para la ciudadanía. Los beneficios de los grandes datos no pueden estar únicamente en manos de los gigantes tecnológicos, sino que deben aprovecharse más bien con una lógica de bienes públicos, en la que exista mayor transparencia y control por parte de la ciudadanía. Los Estados deben impulsar acciones que permitan aplicaciones no comerciales de la conectividad y la información que sean la base para servicios que incidan en una mayor autonomía de las mujeres, promoviendo para ello la asociación y la agencia tecnológica de las mujeres, así como la rendición de cuentas de las instituciones (Gurumurthy, Chami y Alemany Billorou, 2018).

## D. La violencia contra las mujeres en medios digitales: viejos patrones, nuevos desafíos

La intensa difusión de las tecnologías de la información en las últimas décadas ha provocado cambios sustantivos en los estilos de vida y en la manera como las personas se relacionan. Asimismo, ha reconfigurado las formas en que se manifiestan las relaciones de poder en la sociedad, favoreciendo en el ámbito global la propagación de discursos e imágenes que refuerzan estereotipos y roles tradicionales de género; al mismo tiempo, este proceso ha creado un escenario potente para la articulación de movimientos de mujeres y feministas que desafían y enfrentan estos patrones culturales patriarcales, discriminatorios y violentos.

El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas define la violencia en línea contra las mujeres como “todo acto de violencia por razón de género contra la mujer cometido, con la asistencia, en parte o en su totalidad, del uso de las TIC, o agravado por este, como los teléfonos móviles y los teléfonos inteligentes, Internet, plataformas de medios sociales o correo electrónico, dirigida contra una mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada” (Naciones Unidas, 2018b). A semejanza de lo que ocurre en los espacios fuera de Internet, la violencia contra las mujeres por medios digitales se manifiesta de múltiples formas, interrelacionadas y en muchos casos recurrentes, con la especificidad de trascender las fronteras nacionales en el mundo globalizado contemporáneo (Naciones Unidas, 2017a). A su vez, también se alimenta de los cruces entre la desigualdad de género y otras desigualdades presentes en la sociedad y que se vinculan con el nivel socioeconómico, la pertenencia étnica y racial, la edad, el lugar de residencia y las capacidades físicas y mentales. Esta problemática ha sido abordada a nivel global y regional en varios instrumentos y normativas, como se muestra en el recuadro IV.5.

### Recuadro IV.5

Marco internacional y regional sobre la violencia por razón de género contra las mujeres a través de entornos digitales

El acceso y uso de la Internet se percibe cada vez más como un derecho humano fundamental (Naciones Unidas, 2016), por lo que los Estados deben garantizar que el espacio digital sea seguro y accesible para todas las personas. En este sentido, urge la concientización sobre la existencia y la gravedad de la violencia digital y de su claro sesgo de género, para su consiguiente tratamiento por medio de políticas públicas que apunten a la prevención, la protección y reparación para las víctimas, el castigo de los perpetradores y la erradicación de todas las formas de discriminación y violencia por razón de género contra las mujeres (Naciones Unidas, 2018b). Además, se requieren políticas institucionales claras y efectivas en cuanto a la gobernanza de la Internet, su regulación y las responsabilidades de los intermediarios privados en el sentido de garantizar que los derechos de las mujeres y niñas usuarias de sus servicios sean resguardados.

Los instrumentos internacionales de derechos humanos de las mujeres, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, son anteriores al desarrollo de la Internet y de las tecnologías de la información y las comunicaciones actuales y, por consiguiente, anteriores a las nuevas formas de violencia contra las mujeres que tiene lugar “a través de entornos tecnológicos, como las formas contemporáneas de violencia que se producen en línea y en otros entornos digitales” (Naciones Unidas, 2017a). No obstante, estos mismos instrumentos, complementados por aquellos de carácter regional, establecen claramente las obligaciones de los Estados de combatir todas las formas de discriminación contra la mujer, incluso aquellas que no se nombran explícitamente.

En las conclusiones convenidas en el 57º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, se instó a los Gobiernos y se invitó a la sociedad civil a “apoyar el desarrollo y la utilización de la tecnología de la información y las comunicaciones y de las redes sociales como recurso para el empoderamiento de las mujeres y las niñas, incluidos el acceso a la información sobre la prevención y las formas de enfrentar la violencia contra ellas; y diseñar mecanismos destinados a combatir la utilización de ese tipo de tecnología y de redes para cometer actos violentos contra las mujeres y las niñas, en particular el uso con fines delictivos de la tecnología de la información y las comunicaciones para el acoso sexual, la explotación sexual, la pornografía infantil y la trata de mujeres y niñas,

## Recuadro IV.5 (conclusión)

y las nuevas formas de violencia, como el acoso y la intimidación cibernéticos y las violaciones de la privacidad que ponen en peligro la seguridad de las mujeres y las niñas" (Naciones Unidas, 2013).

Por otro lado, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha formulado una serie de recomendaciones generales y observaciones finales al respecto, como la recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, en que se establece que la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer es plenamente aplicable a los entornos tecnológicos, como la Internet y los espacios digitales (Naciones Unidas, 2017a), y la recomendación general núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia, en que se reconoce la importante función de los espacios digitales y las tecnologías de la información y las comunicaciones para el empoderamiento de las mujeres y la transformación de los estereotipos culturales y sociales (Naciones Unidas, 2015).

A su vez, la Agenda Regional de Género, identificando como dimensión crítica para la igualdad de género y la autonomía de las mujeres el derecho a una vida libre de toda forma de violencia y discriminación, menciona explícitamente como una de sus manifestaciones aquella que ocurre en los medios cibernéticos. El Consenso de Santo Domingo (CEPAL, 2013b), el más abarcador en esta materia, sella el compromiso de los Estados de América Latina y el Caribe con el diseño de mecanismos, incluidos los legislativos, y sanciones destinados a combatir la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones para cometer actos violentos contra las mujeres y las niñas, y con la promoción del conocimiento y del análisis de los riesgos que existen en relación con la ciberseguridad, la explotación sexual, la trata de personas, la pornografía infantil y el acoso en los medios tecnológicos.

En la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, los Estados asumen una serie de compromisos orientados a la puesta en marcha de políticas públicas que contribuyan a eliminar las desigualdades de género y garantizar los derechos humanos y la autonomía de las mujeres en toda su diversidad. Entre las medidas acordadas, se comprometen a "diseñar y hacer evaluaciones *ex ante* y *ex post* en forma periódica de los efectos de la aplicación de las tecnologías en relación con la igualdad de género en áreas como [...] el acoso y la violencia por medios tecnológicos" (CEPAL, 2017, medida 7.a).

Por su parte, la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) y el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, a través de sus delegadas y expertas, emitieron la Declaración de Pachuca, en la que expresan su compromiso con impulsar la autorregulación de medios —incluidas las TIC— y su veeduría "a través de organismos autónomos con participación ciudadana y, a la vez, promover el cumplimiento de la normativa internacional, respetando tanto la libertad de expresión —incluyendo el derecho a la información y la comunicación de las niñas y las mujeres— como el derecho a la no discriminación" (CIM/Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, 2014).

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *Promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en Internet* (A/HRC/32/L.20), 2016; *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias acerca de la violencia en línea contra las mujeres y las niñas desde la perspectiva de los derechos humanos* (A/HRC/38/47), 2018; *Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19* (CEDAW/C/GC/35), 2017; *La eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra la mujer y la niña. La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Conclusiones convenidas*, 2013 [en línea] <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/57/csw57-agreedconclusions-a4-es.pdf?la=es&vs=1948>; *Recomendación general núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia* (CEDAW/C/GC/33), 2015; CEPAL, "Consenso de Santo Domingo", *Informe de la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/L.3789), Santiago, 2013; *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago, marzo de 2017 y Comisión Interamericana de Mujeres (CIM)/Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, "Declaración de Pachuca", 2014 [en línea] <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/DeclaracionPachuca-ES.pdf>.

Los medios digitales tienen el potencial de facilitar la propagación de la violencia que ocurre en línea hacia la vida real, y de replicar en línea violencias que se producen fuera de Internet. En este sentido, la violencia contra las mujeres por medios digitales no debe ser entendida como un fenómeno novedoso en su esencia, sino más bien como la manifestación en un ámbito novedoso del continuo de violencia que caracteriza la actual estructura de poder patriarcal, adaptada al contexto de la revolución digital (APC, 2015).

Un factor clave para desarrollar conductas de violencia virtual en el ciberespacio es el anonimato con que las personas pueden operar, ya que los medios electrónicos favorecen que puedan llevarse a cabo de manera encubierta. El uso de las tecnologías ha facilitado además la masificación y rapidez de los ataques, así como la coordinación entre perpetradores que incluso se encuentran geográficamente dispersos, lo que dificulta la investigación de este tipo de ataques, ante los cuales muchas veces se requieren acciones transfronterizas coordinadas. Además, las formas de violencia en línea muchas veces generan registros digitales difíciles de eliminar.

La ciberviolencia engloba un amplio espectro de conductas, que van desde el acoso en línea hasta declaraciones en la web en que se incita a la violencia física, a agresiones sexuales y al suicidio, pasando por la divulgación no consentida de imágenes íntimas, el acceso ilegal a información personal y la suplantación de identidad, entre otras. El diagrama IV.1, si bien no tiene por objetivo la mención exhaustiva de las formas que puede adquirir la violencia contra las mujeres a través de los medios digitales, permite visibilizar la multiplicidad de formatos que esta puede tomar. Asimismo, pone de relieve las omisiones por parte de los actores intermediarios como una forma de revictimización que es transversal a las diferentes manifestaciones de la violencia que pueden sufrir las mujeres en los espacios cibernéticos.

Diagrama IV.1

Las diferentes manifestaciones de la violencia contra las mujeres a través de los medios digitales



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Unión Internacional de Telecomunicaciones/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UIT/UNESCO), *Cyber Violence Against Women and Girls: a World-Wide Wake-Up Call*, 2015; UIT, *Cyber Violence Against Women and Girls - A report by the UN Broadband Commission for Digital Development Working Group on broadband and Gender*, 2015; y Luchadoras/SocialTIC/Association for Progressive Communications (APC), "13 Manifestations of Gender-Based Violence Using Technology", 2018 [en línea] <https://www.genderit.org/resources/13-manifestations-gender-based-violence-using-technology>.

La violencia mediada por las tecnologías tiene enormes consecuencias en aspectos psicológicos, físicos, sexuales y económicos, y ocasiona otros daños a las víctimas. Estas suelen presentar síntomas de ansiedad, depresión y temor, así como disminuir su uso de las TIC y de los espacios públicos. Las víctimas pueden sufrir también daños físicos motivados por discursos de odio en las redes y perjuicios económicos como consecuencia del daño de su imagen (que muchas veces puede costarles el puesto de trabajo o la posibilidad de

contrataciones futuras), e incluso en casos extremos pueden llegar a cometer suicidio. Además, las campañas y discursos discriminatorios en las redes refuerzan actitudes violentas contra las mujeres y las niñas.

En respuesta a esto, algunas organizaciones de mujeres y feministas, así como empresas privadas, han desarrollado aplicaciones relacionadas con la seguridad de las mujeres, como las que permiten mapear la ocurrencia del acoso callejero y otras formas de violencia a través del informe de la propia víctima u ofrecer servicios de taxi exclusivos para mujeres, de lo que son ejemplo las aplicaciones Sara (Argentina) y Pinkcar (Chile).

En los últimos años, masivas campañas articuladas por activistas de la región, como las conocidas con las etiquetas #NiUnaMenos, #YoTeCreo y #MiPrimerAcoso, entre otras, han puesto de relieve graves problemáticas sociales, como el feminicidio, la desestimación de las víctimas de acoso sexual y el acoso sexual hacia niñas y adolescentes. En este sentido, las organizaciones han hecho una contribución fundamental mediante la generación de información sobre el tema y muchas de ellas, con la colaboración de académicas, han aportado a reducir los vacíos de información, mediante el diseño e implementación de estudios y encuestas que, si bien son limitados, permiten una aproximación inicial al fenómeno.

Además, las organizaciones de mujeres y feministas también han impulsado iniciativas que apuestan por la alfabetización digital de las mujeres como factor de autoprotección y uso consciente de los medios digitales, como es el caso de la *Guía Práctica de Estrategias e Tácticas para a Segurança Digital Feminista*, publicada por las organizaciones brasileñas Blogueiras Negras, CFEMEA, MariaLab y Universidade Livre Feminista (CFEMEA, 2017).

Si bien las redes sociales han sido un canal estratégico para alertar sobre desigualdades de género y otras injusticias sociales, también han sido utilizadas para ejercer presión y violencia contra activistas sociales, defensoras de los derechos humanos y del medio ambiente, periodistas, políticas, investigadoras, artistas y otras mujeres con perfil público.

## 1. ¿Qué sabemos sobre la violencia contra las mujeres en medios digitales en la región?

Las estadísticas respecto de la violencia contra las mujeres por medios digitales son aún muy incipientes, en particular en la región, pese a que un número creciente de países han implementado encuestas sobre violencia contra las mujeres. A nivel global, se estima que un 73% de las mujeres se han visto expuestas o han experimentado algún tipo de violencia en línea (UIT/UNESCO, 2015).

Destaca el caso de México, que incluyó en la tercera edición de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH), en 2017, un módulo sobre ciberacoso, que mostró que en el país el 17,7% de las mujeres y el 16,0% de los hombres de entre 12 y 59 años de edad habían experimentado ciberacoso en los últimos 12 meses. En algunas entidades federativas, esta cifra llegó a 1 de cada 4 mujeres (INEGI, 2017).

En cuanto a las formas que adquiere el ciberacoso, se observó que las mujeres mexicanas están más expuestas a situaciones de acoso sexual: el 30,8% de las que declararon haber vivido ciberacoso en los últimos 12 meses habían recibido insinuaciones o propuestas sexuales y el 23,9% de ellas habían recibido fotos o videos de contenido sexual. Los datos del módulo también han permitido conocer algunas características de los perpetradores: mientras que los hombres representan un 80% de los victimarios en las situaciones que se refieren a ciberacoso de índole sexual, las mujeres suelen estar más involucradas en casos relacionados con la suplantación de identidad y el hacer críticas o burlas por la apariencia o la clase social.

Por otra parte, en el Brasil, una encuesta sobre violencia contra las mujeres realizada en 2019 por el Foro Brasileño de Seguridad Pública mostró que el 27,4% de las brasileñas de 16 años o más habían sufrido algún tipo de violencia en los últimos 12 meses. Entre estas, casi una de cada diez (8,2%) informó que el episodio más grave había tenido lugar por medio de Internet. El dato es significativamente superior al registrado en la encuesta realizada en 2017, cuando solo el 1,2% de las mujeres que habían vivido alguna forma de violencia mencionó que el episodio se había producido por Internet. Si se analiza el fenómeno según el nivel

de escolaridad de las mujeres que informaron haber sufrido violencia a través de Internet, se nota que esta es más frecuente entre mujeres que poseen estudios de nivel superior (11,3%) y menos entre las que han estudiado solo hasta el nivel básico (4,9%) (FBSP, 2019). La versión de 2019 de la encuesta brasileña indagó por primera vez si las mujeres habían sufrido acoso físico durante recorridos en transporte particular contratado mediante aplicaciones como Uber, Beat, Cabify, 99 Taxi y otras, y evidenció que un 4% de las entrevistadas habían pasado por este tipo de situación.

A su vez, en Colombia, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) reveló en 2018 los resultados de una encuesta de acceso, uso y apropiación de las TIC por parte de las mujeres. Según esta encuesta, el 15% de las colombianas han vivido alguna forma de violencia mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones, y un 41% de ellas han conocido algún caso de al menos una forma de violencia contra las mujeres en las TIC (MinTIC, 2018). En Colombia, las principales formas notificadas de violencia contra las mujeres a través de los medios digitales han sido la revisión y control de correos electrónicos (9,2%) y la recepción de mensajes ofensivos (6,4%). Asimismo, las encuestadas informaron que los episodios de discriminación vividos en Internet tenían como principales motores su apariencia física y su orientación sexual (MinTIC, 2018).

En el Caribe, un estudio realizado en Jamaica, en 2015, por la Universidad de las Indias Occidentales con un grupo de 909 personas mayores de 18 años mostró que dos tercios de ellas habían observado a otras personas sufrir abusos en línea, y una de cada cuatro dijo haber experimentado alguna forma de abuso por razón de género (Thakur, 2018). Las cifras de Jamaica también demuestran que las mujeres jóvenes son las que están más expuestas a la violencia por medios electrónicos: en este país, las mujeres de entre 18 y 23 años de edad tienen un 13% de probabilidades de ser acosadas sexualmente en línea, frente al 1% de los hombres de la misma edad. Asimismo, las mujeres de este grupo etario tienen un 16% de posibilidades de experimentar niveles sostenidos de acoso a lo largo del tiempo, en comparación con un 3% en el caso de los varones del mismo grupo (Thakur, 2018).

Un mapeo global de la violencia contra las mujeres relacionada con la tecnología señala que las mujeres con perfil público y que participan en espacios de comunicación, como periodistas, investigadoras, activistas y artistas, son un grupo especialmente atacado a través de los medios digitales (APC, 2015). Casos de filtración de fotos íntimas de mujeres que tienen una vida pública y de ataques sistemáticos a productoras de contenido con gran influencia en el mundo digital han intensificado con gran fuerza la discusión sobre la violencia de género en Internet en la agenda pública, y han generado reacciones de legisladoras y legisladores.

Las niñas y las jóvenes son un grupo particularmente vulnerable a la violencia de género cometida por medios electrónicos. Una encuesta realizada en México por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) reveló que 4,5 millones de niñas, niños y adolescentes de entre 12 y 19 años habían sido víctimas de ciberacoso. En las entidades federativas con mayor prevalencia de ciberacoso hasta un 42% de las jóvenes de esa edad declararon haber sido víctimas de este tipo de violencia, en comparación con el 38% de los varones (INMUJERES, 2016). De los diez tipos de ciberacoso considerados en la encuesta, las jóvenes resultaban proporcionalmente más afectadas que los varones en nueve, y las brechas eran más acentuadas en los casos de envío de videos o imágenes de contenido sexual y/o agresivo, envío de mensajes con insultos o amenazas, intimidantes y/o incómodos, y publicación de información vergonzosa, falsa o íntima sobre la propia persona.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha recalcado que el ciberacoso provoca "una amplia variedad de consecuencias para las adolescentes, entre ellas problemas psicológicos leves o graves, sentimientos de inseguridad y miedo y, en algunos casos, pensamientos suicidas e incluso consumación de suicidios" (Naciones Unidas, 2017b). Teniendo esto en vista, recomienda, además de la promulgación de legislación que defina y sancione todas las formas de acoso en línea contra las mujeres y las niñas, que se elaboren, en el contexto escolar, programas amplios para informar al personal docente, los padres y los estudiantes sobre las formas que puede adoptar el ciberacoso y sobre sus posibles consecuencias, y se ofrezca orientación y apoyo a las víctimas.

Un estudio realizado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en el Paraguay, en 2015, con niños, niñas y adolescentes de entre 9 y 17 años de edad muestra que el 18% de ellos mantuvieron contacto con personas desconocidas a través de las redes sociales durante algún tiempo. Entre estos, alrededor

de tres de cada diez recibieron solicitudes de encontrarse físicamente con esa persona, y el 65% de los que concretaron esos encuentros descubrieron que dicha persona no era quien decía ser. No obstante, el hallazgo más grave del estudio fue que el 14% de los niños, niñas y adolescentes que concretaron un encuentro con alguien desconocido fueron acosados o abusados sexualmente, o sufrieron intento de acoso y abuso, la mayoría de las veces por parte de personas adultas (Galeano, 2016).

## 2. Diversas respuestas de los países

Con la inmensa presencia que han alcanzado las tecnologías digitales en la cotidianeidad, las fronteras entre el mundo en línea y el mundo fuera de Internet son cada día más difusas. De esta manera, la violencia contra las mujeres en los medios digitales también tiene profundas consecuencias sociales y económicas, como lo constata el informe del Grupo de Trabajo sobre Banda Ancha y Género de la Comisión sobre la Banda Ancha para el Desarrollo Digital (UIT/UNESCO, 2015). En términos económicos, los efectos psicoemocionales de este tipo de violencia presionan a los sistemas de salud, los servicios sociales y la justicia de los países, además de tener una fuerte correlación con ausentismo estudiantil y laboral y con bajas en la productividad, todo lo cual debería incentivar a los Estados a prevenir, legislar para fijar sanciones y establecer mayor control sobre los riesgos de la violencia a través de los medios digitales de comunicación.

No obstante, la violencia contra las mujeres que tiene lugar a través de los medios digitales supone algunos desafíos jurídicos y legislativos. Es posible que, frente a solicitudes de retiro de contenido de las redes, por ejemplo, se pongan en tensión el derecho de las mujeres a una vida libre de todas las formas de violencia y otros derechos, como el derecho a la libertad de expresión. En este sentido, el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión señaló que toda restricción de contenido impuesta por el Estado debe estar prevista por la ley, obedecer a uno de los fines establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>13</sup> y respetar los principios de necesidad y proporcionalidad (Naciones Unidas, 2011a).

Actualmente, la regulación de los países de la región al respecto es dispar. Mientras que algunos han logrado considerar las diferentes manifestaciones de la violencia contra las mujeres a través de los medios digitales dentro del marco de sus leyes integrales de violencia contra las mujeres, otros han regulado de manera general y sin perspectiva de género en lo referente a algunas conductas, dejando sin sanción otras que pueden resultar riesgosas. Un conjunto significativo de países aún no cuenta con leyes o normas específicas, pese al surgimiento generalizado de jurisprudencia al respecto.

En el Caribe, algunos países y territorios como Antigua y Barbuda, Barbados, Granada, las Islas Caimán, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago poseen instrumentos legales que tipifican conductas de ciberacoso, difusión de imágenes íntimas sin consentimiento, difusión de información sabidamente falsa o intercambio, por medios electrónicos, de datos personales de terceros. No obstante, ninguna de ellas integra una perspectiva de género o está inserta en una legislación específica sobre violencia contra las mujeres.

En América Latina, de los 13 países que cuentan con legislaciones integrales sobre violencia contra las mujeres, en 8 países se hace mención de la violencia a través de los medios digitales, ya sea para incluirla como una modalidad, tipo o forma de violencia, conceptualizarla a partir de la idea del ámbito en que transcurre o, incluso, nombrarla como un medio para la realización de crímenes en artículos sobre conductas específicas. A pesar de esta heterogeneidad, es de suma importancia que la violencia contra las mujeres a través de los medios digitales se trate en una ley de carácter integral, en la que se supere el enfoque exclusivo de penalización, y se incluyan disposiciones para su prevención, y para la protección y reparación de las víctimas.

<sup>13</sup> El Pacto (A/RES/2200 (XXI)), que entró en vigor el 23 de marzo de 1976, establece en el artículo 19, párrafo 3, que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión "entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas".

En la región, una de las pocas legislaciones específicas sobre la violencia por medios electrónicos que tiene una perspectiva de género —reconociendo institucionalmente una violencia que aflige a las mujeres por el simple hecho de ser mujeres— es la Ley 13.642 del Brasil. La normativa incluye en las atribuciones investigativas de la Policía Federal los crímenes practicados por medio de la red mundial de computadores que difundan contenido misógino, definidos como aquellos que propagan el odio o aversión a las mujeres, sin perjuicio de la responsabilidad de los órganos de seguridad pública de las entidades federativas. El caso de la activista brasileña Lola Aronovich, que mantiene una página feminista en línea desde 2008 y que durante años fue víctima de hostigamiento, piratería informática y amenazas por parte de grupos extremistas en Internet, fue decisivo para la aprobación, en 2018, de dicha ley. En el mismo año, el país aprobó la Ley 13.772, que modifica la ley marco de violencia contra las mujeres (Ley Maria da Penha), para reconocer que la violación de la intimidad de la mujer configura violencia doméstica y familiar, y para criminalizar el registro no autorizado de contenido con escenas de desnudez o acto sexual de carácter íntimo y privado.

El Decreto Legislativo núm. 1.410 del Perú (2018) es otra norma que reconoce de manera explícita que “los actos de acoso, en todas sus modalidades, incluidos el acoso sexual y chantaje sexual; así como la difusión de imágenes, materiales audiovisuales o audios con contenido sexual [...] afectan principalmente a las mujeres a lo largo de todo su ciclo de vida”. Dicha norma, además de precisar las definiciones de las diferentes modalidades de violencia incluidas en el Código Penal, establece como agravantes el hecho de que el agente mantenga o haya mantenido una relación de pareja con la víctima, o que se utilicen redes sociales o cualquier otro medio que genere una difusión masiva.

El rol de los Estados frente a la violencia contra las mujeres en los medios digitales debe ir más allá de legislar al respecto. Es crucial contar con mayor conocimiento sobre la magnitud y los rasgos de este fenómeno de manera de promover acciones para prevenirlo y erradicarlo. Para esto se vuelve fundamental que los Estados consideren el diseño e implementación de instrumentos para medir y comprender mejor las características de la violencia de género en línea.

A su vez, la formulación de políticas públicas que contribuyan a la prevención, enfocadas principalmente en las personas jóvenes, es de especial relevancia. El uso de las redes sociales para la difusión de iniciativas de este tipo debe ser considerado estratégico. Ejemplos de iniciativas podrían ser la elaboración de guías con fines preventivos sobre los diversos tipos de violencia en los medios digitales, el desarrollo de páginas web interactivas o la instalación de líneas telefónicas en las que las mujeres en situación de violencia puedan buscar información sobre sus derechos y sobre las medidas que deben ser tomadas a nivel judicial.

### 3. El rol de los intermediarios privados

Dadas las especificidades del ámbito cibernético, recaen sobre las empresas privadas y las plataformas de Internet responsabilidades clave en lo que se refiere a la generación de respuestas frente a la violencia contra las mujeres en medios digitales, más allá del rol que puedan tener los Estados.

Los *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”*, si bien no son vinculantes, adquieren sensible relevancia en un contexto en que el poder económico se ha ido concentrando en manos de algunas empresas que administran plataformas digitales. Entre estos, se destacan los principios 13 y 19, según los cuales la responsabilidad de respetar los derechos humanos exige que las empresas eviten que sus actividades “provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos y hagan frente a esas consecuencias cuando se produzcan” y traten de “prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionadas con operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales, incluso cuando no hayan contribuido a generarlos” (Naciones Unidas, 2011b).

Si bien diversas plataformas de amplio alcance en la región cuentan con normas de comunidad o términos de servicio que incluyen prohibiciones expresas de contenidos que violen la privacidad, hieran la dignidad o amenacen la integridad de sus usuarios, organizaciones de mujeres y feministas han denunciado sistemáticas brechas de implementación de estas reglas y falta de claridad en cuanto a los criterios para evaluar las denuncias

de violación de dichas reglas. De modo general, se percibe una ineficiencia de las plataformas para proteger a las usuarias que han sido víctimas de abusos de diferentes modalidades, entre los cuales se podría destacar la divulgación no consentida de imágenes íntimas.

Peña y Vera (2017) muestran que, aunque una amplia diversidad de plataformas, como Google, Yahoo, Bing, Facebook, Twitter, Flickr, Tumblr y Blogger, ofrecen soluciones específicas a los casos de pornografía no consentida, en muchas de estas denunciar este tipo de contenido no es una tarea sencilla. Más bien, se requieren “habilidades educativas altas y una combinación de pericia legal” para, por un lado, comprender los términos de servicio y, por otro, “evaluar la herramienta y con criterio legal, seleccionar la opción que parece más adecuada”, lo que es especialmente crítico en los casos en que se ofrecen múltiples canales de denuncia (Peña y Vera, 2017).

Otro problema que tiene consecuencias graves para la autonomía de las mujeres en los espacios digitales, y que cobra especial relevancia en el contexto latinoamericano, es la limitada oferta de información específica en idiomas español y portugués sobre qué hacer y cómo denunciar casos de violaciones de los términos de servicio que afecten los derechos de las mujeres. Se sabe que un número significativo de plataformas de gran alcance en la región no ofrecen estándares suficientes para dar soluciones a víctimas de habla hispana o portuguesa, por lo que se hace necesario que estas tengan un manejo al menos instrumental del idioma inglés, lo que, en la región, supone por lo general niveles educativos y socioeconómicos superiores a los promedios nacionales (Peña y Vera, 2017).

Este es el caso, por ejemplo, de una guía que pone a disposición Facebook para informar sobre —y eliminar— fotos personales íntimas compartidas sin consentimiento<sup>14</sup>, práctica que transgrede las normas de la comunidad. La guía estuvo disponible inicialmente solo en inglés y, asimismo, era débil en precisar las acciones que una persona que había visto afectada su imagen debía tomar para denunciar el caso y solicitar que la imagen fuera retirada de circulación en la plataforma. Más recientemente, esta red social pasó a contar con una página, disponible en el idioma de preferencia del usuario, que ofrece un panorama más completo de la problemática de las imágenes íntimas compartidas sin consentimiento y brinda a la comunidad de manera bastante directa las herramientas para denunciar no solo los hechos de esta naturaleza ya concretados, sino también casos de chantaje o amenazas respecto a compartir fotos de carácter sexual<sup>15</sup>.

Asimismo, en respuesta a las críticas respecto de la opacidad de los criterios para la evaluación de las denuncias de violación de las normas de la comunidad, Facebook hizo públicas, a inicios de 2018, las directrices internas que reglamentan la aplicación de sus normas, que están disponibles en los tres principales idiomas hablados en América Latina y el Caribe: español, inglés y portugués (Facebook, 2018). Según estas, se prohíbe cualquier declaración de la intención de cometer actos de violencia, o que defiendan la violencia, contra una persona vulnerable (identificada por su nombre, cargo, foto u otra referencia), entre ellas activistas y periodistas, o contra grupos de personas o personas concretas anónimas, si resulta creíble de acuerdo a sus estándares.

Un ejemplo de política de una plataforma que ha incluido una perspectiva de género interseccional es la política relativa a comportamientos abusivos y conductas de incitación al odio de Twitter. En esta, se reconoce que “algunos grupos de personas son objeto desproporcionado de abuso en línea” y se menciona entre ellos a “mujeres, personas de color, lesbianas, homosexuales, bisexuales, transgénero, queer, intersexuales, asexuales y comunidades marginadas e históricamente subrepresentadas”. Asimismo, se reconoce que para aquellas personas que viven en la intersección de dos o más de estas identidades, “el abuso puede ser más común, de naturaleza más grave y tener un mayor impacto sobre los afectados” (Twitter, 2018).

La plataforma se ha comprometido a “combatir el abuso motivado por el odio, el prejuicio o la intolerancia, en particular, el abuso cuyo objetivo es silenciar las voces de quienes han sido históricamente marginados”, lo que se aplicaría a casos de amenazas violentas, insinuaciones sexuales no deseadas, incitación del miedo en relación con un grupo específico o de odio en contra de este, y calumnias o alusiones racistas o sexistas,

<sup>14</sup> *Not Without My Consent: A guide to reporting and removing intimate images shared without your consent* [en línea] <https://fbnewsroom.us.files.wordpress.com/2017/03/not-without-my-consent.pdf>.

<sup>15</sup> “Reportar casos de chantaje, fotos de carácter sexual o amenazas con compartir fotos de carácter sexual” [en línea] <https://www.facebook.com/help/contact/567360146613371>.

así como cualquier tipo de contenido reiterado o no consensual que se utilice para degradar a otra persona. Finalmente, la plataforma también aclara las sanciones a que están expuestos quienes incurran en estas prácticas (Twitter, 2018).

Por otro lado, las políticas institucionales de las plataformas para restringir contenidos que incumplan sus reglas de funcionamiento no están exentas de contradicciones. El aumento exponencial del contenido generado por los usuarios ha llevado a las principales empresas a desarrollar algoritmos para la moderación automatizada. No obstante, como cualquier otro código formulado socialmente, los algoritmos reflejan las normas sociales hegemónicas, y no tienen por sí mismos el poder de combatir la discriminación o las desigualdades, a menos que estén diseñados específicamente con este fin. En relación con la violencia contra las mujeres, la existencia de algoritmos sesgados o que reproduzcan desigualdades de género puede suponer mayores niveles de desprotección, y una menor eficacia de las plataformas para restringir la circulación de material con contenido denigrante y misógino. Con el fin de evitar esto y garantizar que las usuarias y las organizaciones de mujeres y feministas que se dedican a velar por los derechos de las mujeres en los espacios digitales puedan supervisar los estándares existentes, las empresas pueden tomar algunas iniciativas; entre ellas, hacer pública, o compartir con grupos consultivos de la sociedad civil, información respecto de los algoritmos que desarrollan para la moderación automatizada de contenidos, de manera de garantizar un proceso de controles y contrapesos y su constante mejoramiento desde una perspectiva de género.

Asimismo, se requiere que las empresas “velen por que se incorporen el respeto del derecho a la privacidad y otros derechos humanos reconocidos internacionalmente en el diseño, funcionamiento, evaluación y regulación de la adopción automatizada de decisiones y las tecnologías de aprendizaje automático y prevean recursos para remediar los abusos de los derechos humanos que hayan causado o a los que hayan contribuido” (Naciones Unidas, 2018a).

## Bibliografía

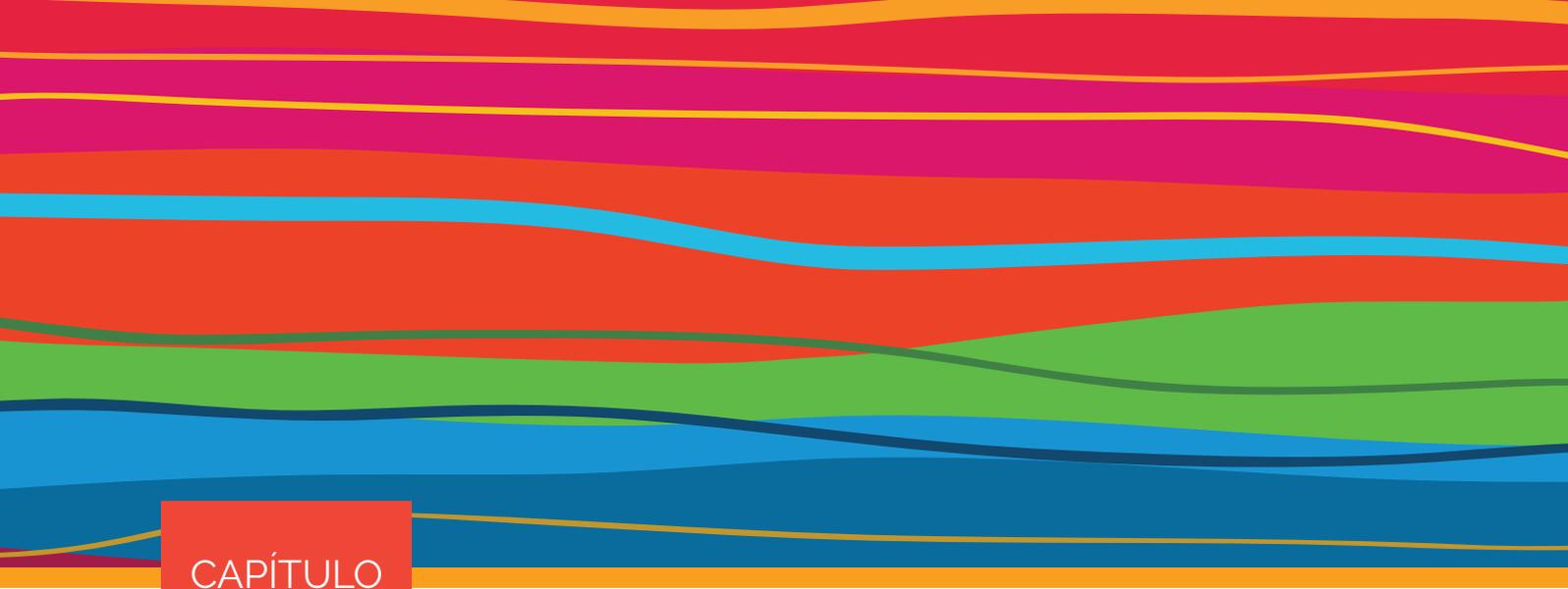
- Abreu, C. y S. Bailur (2018), *Gender equality and big data: Making data gender visible*, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres).
- Albornoz, M. y otros (2018), “Las brechas de género en la producción científica iberoamericana, *El estado de la ciencia: principales indicadores de ciencia y tecnología iberoamericanos/ interamericanos*, Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICYT).
- APC (Asociación para el Progreso de las Comunicaciones) (2015), “Mapeo de violencia contra las mujeres relacionada con la tecnología. ¡Dominemos la tecnología! 8 datos importantes” [en línea] [https://www.genderit.org/sites/default/files/csw\\_map\\_2.pdf](https://www.genderit.org/sites/default/files/csw_map_2.pdf).
- Banco Mundial (2016), *World Development Report 2016: Digital Dividends*, Washington, D.C.
- Bensusán, G., W. Eichhorst y J. M. Rodríguez (2017), “Las transformaciones tecnológicas y sus desafíos para el empleo, las relaciones laborales y la identificación de la demanda de cualificaciones”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/111), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Berg, J. y otros (2018), *Las plataformas digitales y el futuro del trabajo: cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2019), “Tobilleras que salvan vidas: ¿Una vía de acción en nuestra región?” [en línea] <https://blogs.iadb.org/igualdad/es/tobilleras-que-salvan-vidas-de-mujeres/>.
- Bloj, C. (2017), “Trayectorias de mujeres: educación técnico-profesional y trabajo en la Argentina”, *serie Asuntos de Género*, N° 145 (LC/TS.2017/25), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Buquet, A. y H. Moreno (2017), “Trayectorias de mujeres: educación técnico-profesional y trabajo en México”, *serie Asuntos de Género*, N° 146 (LC/TS.2017/35), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Cadena, A. y otros (2017), *Where will Latin America's Growth come from?*, McKinsey Global Institute.
- Castillo, M. (2017), “El estado de la manufactura avanzada: competencia entre las plataformas de la Internet industrial”, *serie Desarrollo Productivo*, N° 217 (LC/TS.2017/123), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.

- (2018a), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- (2018b), *Datos, algoritmos y políticas: la redefinición del mundo digital* (LC/CMSI.6/4), Santiago.
- (2017a), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago, marzo.
- (2017b), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago.
- (2016a), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago.
- (2016b), *La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción* (LC/L.4029/Rev.1), Santiago.
- (2014), “La industria del software y los servicios informáticos: un sector de oportunidad para la autonomía económica de las mujeres latinoamericanas”, *Documentos de Proyectos* (LC/M.611), julio.
- (2013a), *Mujeres en la economía digital: superar el umbral de la desigualdad* (LC/L.3666(CRM.12/3)), Santiago.
- (2013b), “Consenso de Santo Domingo”, *Informe de la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/L.3789), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2019), “El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: antiguas y nuevas formas de empleo y los desafíos para la regulación laboral”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 20 (LC/TS.2019/31), Santiago, mayo.
- CFEMEA (Centro Feminista de Estudios y Asesoría) (2017), *Guía Práctica de Estrategias e Tácticas para a Segurança Digital Feminista*, Brasilia, septiembre.
- CIM (Comisión Interamericana de Mujeres)/Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (2014), “Declaración de Pachuca” [en línea] <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/DeclaracionPachuca-ES.pdf>.
- Cook, C. y otros (2018), “The gender earnings gap in the gig economy: evidence from over a million rideshare drivers”, *NBER Working Paper*, N° 24732, Cambridge, junio.
- Eisenmeier, S. R. (2018), “Ride-sharing platforms in developing countries: effects and implications in Mexico City”, *Background Paper Series*, N° 3, Oxford, Pathways for Prosperity Commission, agosto.
- Facebook (2018), “Publicamos nuestras pautas de aplicación de las normas comunitarias y ampliamos el proceso de apelación” [en línea] <https://es.newsroom.fb.com/news/2018/04/publicamos-nuestras-pautas-de-aplicacion-de-las-normas-comunitarias-y-ampliamos-el-proceso-de-apelacion/>.
- FBSP (Foro Brasileño de Seguridad Pública) (2019), *Visível e invisível: A vitimização de mulheres no Brasil. 2ª Edição* [en línea] <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/02/relatorio-pesquisa-2019-v6.pdf>.
- Frey, C. B. y M. A. Osborne (2017), “The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?”, *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 114, enero.
- Galeano, J. (coord.) (2016), *Es mejor educar que prohibir*, Asunción, Global Infancia/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/Enfoque Territorial.
- García, S. (2019), “Trayectorias de mujeres: educación técnico-profesional y trabajo en el Ecuador”, *serie Asuntos de Género*, N° 156 (LC/TS.2019/28), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- González, A. M. (2018), “¿Por qué abandonan las mujeres?”, *Mujeres en la ciencia contemporánea: la aguja y el camello*, Barcelona, Icaria Antrazyt.
- Gurumurthy, A., N. Chami y C. Alemany Billorou (2018), “Igualdad de género en la economía digital: cuestiones emergentes”, *Issue Paper*, N° 1, Mujeres por un Desarrollo Alternativo para una Nueva Era (DAWN)/IT for Change.
- Hernández, H. y otros (2018), *The 2018 EU Industrial R&D Investment Scoreboard*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Hunt, A. y E. Samman (2019), “Gender and the gig economy”, *Working Paper*, N° 546, Londres, Overseas Development Institute (ODI), enero.
- Huyer, S. (2015), “Is the gender gap narrowing in science and engineering?”, *UNESCO Science Report: Towards 2030*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2017), “Módulo sobre ciberacoso 2017. MOCIBA. Principales resultados”, Aguascalientes.
- INMUJERES (Instituto Nacional de las Mujeres) (2016), *Desigualdad en cifras*, vol. 2, N° 7, Ciudad de México, 15 de julio.
- Kearney, M. S., B. Hershbein y D. Boddy (2015), “The future of work in the age of the machine”, *A Hamilton Project Framing Paper*, Washington, D.C.
- Kemp, S. (2019), *Global Digital Report 2019, We Are Social/Hootsuite*.
- López-Bassols, V. y otros (2018), “Las brechas de género en ciencia, tecnología e innovación en América Latina y el Caribe: resultados de una recolección piloto y propuesta metodológica para la medición”, *Nota Técnica*, N° IDB-TN-1408, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), abril.
- Madariaga, J. y otros (2019), *Economía de plataformas y empleo ¿Cómo es trabajar para una app en Argentina?*, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Organización Internacional del Trabajo (OIT).

- Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2019), *Informe de seguridad "Gestión CSIRT junio"*, Santiago, julio.
- MinTIC (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) (2018), "Resumen de los principales resultados. Encuesta de acceso, uso y apropiación de las TIC por parte de las mujeres en Colombia", Bogotá.
- Montúfar, V. (2018), "El futuro del trabajo y el rol de los servicios públicos", *Las mujeres en el mundo del trabajo que se acerca*, Red de Género y Comercio.
- Naciones Unidas (2019), *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (A/HRC/41/35)*.
- \_\_\_\_\_(2018a), *El derecho a la privacidad en la era digital (A/RES/73/179)*.
- \_\_\_\_\_(2018b), *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias acerca de la violencia en línea contra las mujeres y las niñas desde la perspectiva de los derechos humanos (A/HRC/38/47)*.
- \_\_\_\_\_(2017a), *Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19 (CEDAW/C/GC/35)*.
- \_\_\_\_\_(2017b), *Recomendación general núm. 36 sobre el derecho de las niñas y las mujeres a la educación (CEDAW/C/GC/36)*.
- \_\_\_\_\_(2016), *Promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en Internet (A/HRC/32/L.20)*.
- \_\_\_\_\_(2015), *Recomendación general núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia (CEDAW/C/GC/33)*.
- \_\_\_\_\_(2013), *La eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra la mujer y la niña. La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Conclusiones convenidas* [en línea] <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/57/csw57-agreedconclusions-a4-es.pdf?la=es&vs=1948>.
- \_\_\_\_\_(2011a), *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue (A/HRC/17/27)*.
- \_\_\_\_\_(2011b), *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar"*, Nueva York.
- Novick, M. (2018), "El mundo del trabajo: cambios y desafíos en materia de inclusión", *serie Políticas Sociales*, N° 228 (LC/TS.2018/2), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2019), "Why don't more girls choose to pursue a science career?", *PISA in Focus*, N° 93.
- \_\_\_\_\_(2017), "Going digital: The future of work for women", *Policy Brief on the Future of Work*, París.
- \_\_\_\_\_(2016), "Skills for a digital world", *Policy Brief on the Future of Work* [en línea] <https://www.oecd.org/els/emp/Skills-for-a-Digital-World.pdf>.
- OCDE/CEPAL/CAF (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco de Desarrollo de América Latina) (2016), *Perspectivas económicas de América Latina 2017: juventud, competencias y emprendimiento*, París, OECD Publishing.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2017), *El futuro de la formación profesional en América Latina y el Caribe: diagnóstico y lineamientos para su fortalecimiento*, Montevideo, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Internacional (CINTERFOR).
- \_\_\_\_\_(2016), *El empleo atípico en el mundo: retos y perspectivas*, Ginebra.
- OREALC (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO) (2015), *Foro Regional para América Latina sobre Enseñanza y Formación Técnica y Profesional (EFTP): mirando hacia 2030: fortalecer el desarrollo de competencias laborales, medio de un mejor futuro para todos (OREALC/2015/ME/H/1)*, Montevideo.
- Peña, P. (ed.) (2017), *Reporte de la situación de América Latina sobre la violencia de género ejercida por medios electrónicos*, Asociación por los Derechos Civiles (ADC) de Argentina y otros, noviembre.
- Peña, P. y F. Vera (2017), "Pornografía no consentida: ¿Cómo responden las plataformas privadas de internet a las usuarias de América Latina?" [en línea] <https://blog.ida.cl/ida/pornografia-no-consentida-en-internet-como-enfrentarlo/>.
- Rico, M. N. y D. Trucco (2014), "Adolescentes: derecho a la educación y al bienestar futuro", *serie Políticas Sociales*, N° 190 (LC/L.3791), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- Scasserra, S. (2018), *La incorporación de tecnología en los ámbitos de trabajo y su impacto en las mujeres*, Red de Género y Comercio.
- Schwab, K. (2016), *The Fourth Industrial Revolution*, Foro Económico Mundial.
- Scuro, L. (2014), "La industria del software y los servicios informáticos: un sector de oportunidad para la autonomía económica de las mujeres latinoamericanas", *Documentos de Proyectos (LC/W.611)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Scuro, L. y N. Bercovich (eds.) (2014), *El nuevo paradigma productivo y tecnológico. La necesidad de políticas para la autonomía económica de las mujeres*, Libros de la CEPAL, N° 131 (LC/G.2621-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Thakur, D. (2018), "How do ICTs mediate gender-based violence in Jamaica?," *Gender & Development*, vol. 26, N° 2.
- Twitter (2018), "Política relativa a las conductas de incitación al odio" [en línea] <https://help.twitter.com/es/rules-and-policies/hateful-conduct-policy>.
- UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones) (2017), "ICT Facts and Figures 2017" [en línea] <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFigures2017.pdf>.
- UIT/UNESCO (Unión Internacional de Telecomunicaciones/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2015), *Cyber Violence Against Women and Girls: a World-Wide Wake-Up Call*.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2019a), *I'd Blush if I could: Closing Gender Divides in Digital Skills Through Education*, París.
- \_\_\_\_\_(2019b), *Descifrar el código: la educación de las niñas y las mujeres en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM)*, París.
- \_\_\_\_\_(2019c), *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2019. Informe sobre género: construyendo puentes para la igualdad de género*, París.
- \_\_\_\_\_(2018a), *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2018: cumplir nuestros compromisos de igualdad de género en la educación*, París.
- \_\_\_\_\_(2018b), "The SAGA survey of drivers and barriers to careers in science and engineering," *SAGA Working Paper*, N° 4, París.
- \_\_\_\_\_(2016), *Inequidad de género en los logros de aprendizaje en educación primaria ¿Qué nos puede decir TERCE?*, Santiago.
- \_\_\_\_\_(2015), *Informe de la UNESCO sobre la Ciencia. Hacia 2030. Resumen Ejecutivo*, París.
- 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).
- Weller, J. (2017), "Las transformaciones tecnológicas y su impacto en los mercados laborales," *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 190, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, J., Gontero, S. y S. Campbell (2019), "Cambio tecnológico y empleo: una perspectiva latinoamericana," *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 201 (LC/TS.2019/37), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Zuboff, S. (2015), "Big other: surveillance capitalism and the prospects of an information civilization," *Journal of Information Technology*, vol. 30, N° 1, marzo.





CAPÍTULO

# V

## Economía del cuidado: tendencias e impactos del cambio demográfico

### Introducción

- A. Las transformaciones y tendencias demográficas que enfrenta América Latina y el Caribe
- B. Las mujeres en la economía del cuidado: ¿cómo se resuelven las demandas de cuidado en la región?
- C. El sector de los cuidados en el mercado laboral: otra forma de segregación ocupacional para las mujeres
- D. Movimientos migratorios de las mujeres: impactos en la economía del cuidado
- E. Debates en torno a la contabilización de los cuidados en los Sistemas de Cuentas Nacionales (SCN)

### Bibliografía



## Introducción

Uno de los nudos estructurales de la desigualdad que establece la Estrategia de Montevideo (CEPAL, 2017) es la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado. Estos factores obstaculizan la autonomía de las mujeres e impiden avanzar hacia la igualdad. La sobrecarga de trabajo de las mujeres persiste, a pesar de los avances registrados en los países de América Latina y el Caribe, principalmente en la última década, y de que cada vez hay más información, obtenida de forma más sistemática, sobre el uso del tiempo y el trabajo no remunerado.

Los aportes que se han realizado desde la economía feminista permiten analizar las diferentes dimensiones que alcanza el trabajo de cuidados, así como sus intersecciones entre lo público y lo privado, lo formal y lo informal, lo remunerado y no remunerado, entre otras cosas (Daly y Lewis, 2000; Borderías, Carrasco y Torns, 2011). De esta forma, la perspectiva transversal y articuladora desde la que la economía feminista analiza los cuidados en las sociedades capitalistas modernas permite abordar los impactos que estos tienen en la autonomía económica de las mujeres y sentar las bases para su transformación.

El concepto de economía del cuidado permite analizar los cuidados en su escala más micro, mediante la observación de las labores fundamentales para la reproducción de la fuerza de trabajo que se realizan en el seno de los hogares y las comunidades. También facilita el examen de las dinámicas de los cuidados situadas en los mercados y el empleo o en la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructura y la formulación de políticas públicas.

La comprensión y el análisis de los diversos factores que integran la economía del cuidado contribuyen a la diversificación de la estructura productiva, al crecimiento económico desde una perspectiva de sostenibilidad de la vida y al diseño de políticas públicas para crear sociedades más justas e igualitarias.

El estudio de las formas en que la región resuelve las demandas de cuidado ante escenarios demográficos cambiantes permitirá considerar la distribución de los tiempos de trabajo remunerado y no remunerado entre los hombres y las mujeres, y analizar la segregación de las ocupaciones vinculadas a los cuidados en los mercados y los contextos de informalidad y precarización en que se desempeñan estas actividades.

Muchas mujeres latinoamericanas y caribeñas forman parte de las cadenas globales de cuidados que, ante la falta de participación de los hombres, se constituyen mediante la transferencia de los trabajos de cuidados de unas mujeres a otras, sobre la base de relaciones de poder según el sexo, la clase y el lugar de procedencia (CEPAL, 2017). Por otra parte, la actual división sexual del trabajo y los patrones culturales dominantes agravan los problemas ambientales y las consecuencias del cambio climático en la vida de las mujeres y los integrantes de sus familias.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se refieren a la necesidad de modificar la actual división sexual del trabajo. Este factor es clave para la reducción de la pobreza, así como para garantizar servicios de salud y bienestar, una educación de calidad, el trabajo decente y la igualdad de género, además de conjugar temas de migración y contabilidad del trabajo no remunerado desde el punto de vista de la riqueza de los países.

En este capítulo se analizará la economía del cuidado y los diversos impactos de los cambios demográficos que atraviesa la región en la vida de las mujeres, así como su relación con las cadenas globales de cuidados que se vinculan con el fenómeno de la migración de las mujeres. Por otra parte, se examinarán las posibilidades de contabilizar los aportes de las mujeres en el marco del trabajo no remunerado e incorporarlos en las estimaciones de riqueza de los países.

## A. Las transformaciones y tendencias demográficas que enfrenta América Latina y el Caribe

### 1. Descenso de la fecundidad y aumento de la esperanza de vida

Hasta la segunda mitad del siglo XX, América Latina y el Caribe había sido una región joven, con baja esperanza de vida y altas tasas de fecundidad y natalidad. Sin embargo, desde los años setenta, la región ha experimentado cambios que han transformado su dinámica demográfica. Entre los fenómenos más importantes y con mayores

implicancias en su estructura poblacional cabe mencionar la disminución de las tasas de fecundidad. El promedio regional pasó de 5,8 a 3,1 hijos por mujer en 25 años (entre los quinquenios 1960-1965 y 1990-2005), lo que representa una caída brusca en comparación con otras regiones del mundo. Actualmente, la tasa de fecundidad de la región es más baja aún (2,05 hijos por mujer), lo que la sitúa por debajo de la tasa de reemplazo (2,1 hijos por mujer) (Naciones Unidas, 2019).

Este fenómeno se ha desarrollado de forma heterogénea en los países de la región en cuanto a su inicio, los períodos de mayor velocidad del cambio y los momentos en los que se alcanza el nivel de reemplazo poblacional (CEPAL, 2018b). El comienzo del descenso de la fecundidad fue relativamente más temprano en el Caribe y América del Sur, donde en la mayoría de los países, el proceso ya había comenzado a fines de la década de 1960. En cambio, en algunos países de Centroamérica, como Belice y Guatemala, la caída no comenzó hasta los años ochenta. En las tres subregiones hubo algunos países en que la fecundidad cayó rápidamente. Barbados y Cuba fueron los primeros países donde la fecundidad alcanzó el nivel de reemplazo, entre 1975 y 1980. El fenómeno se extendió a Aruba, Martinica, Puerto Rico y Trinidad y Tabago en los años noventa, y a Antigua y Barbuda, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Trinidad y Tabago a principios del siglo XXI.

De forma general, en las próximas décadas los países de la región deberán prepararse para una gran concentración en los niveles bajos de fecundidad: todos tendrán tasas inferiores al nivel de reemplazo o muy cercanas a este en el quinquenio 2040-2045. Sin embargo, las diferentes tendencias nacionales producen significativos desfases temporales en cuanto a su estabilización, así como una profunda heterogeneidad entre las distintas subpoblaciones de cada país. Las realidades nacionales ocultan diferencias internas, sobre todo si se piensa en las áreas urbanas o rurales, los distintos estratos socioeconómicos y la pertenencia étnico-racial.

La caída de la fecundidad en América Latina y el Caribe ha sido bastante más marcada en los sectores de mayor nivel educativo y de ingresos. “En la mayor parte de los países latinoamericanos, el número promedio de hijos entre mujeres de menor nivel educativo más que duplica la cantidad de hijos por mujer de nivel educativo superior” (Rossel, 2016, pág. 43). Esta tendencia se verifica con especial intensidad en las poblaciones indígenas, afrodescendientes y principalmente en las adolescentes. Estos altos niveles de fecundidad, sobre todo la no planificada, reflejan las limitaciones que enfrentan esas mujeres y sus parejas para acceder a información y servicios de salud sexual y reproductiva (CEPAL, 2016b).

Otro importante fenómeno respecto de la transición demográfica en la región ha sido el descenso de la mortalidad y el aumento de la esperanza de vida. Este cambio se explica por las transformaciones socioeconómicas y culturales, los mayores niveles educativos, las mayores tasas de urbanización y las mejoras en el acceso a los servicios básicos, que han supuesto una mejora de las condiciones de vida de la población latinoamericana y caribeña (CEPAL, 2019).

El proceso del aumento de la esperanza de vida que se inició en el siglo pasado se ha mantenido constante hasta el presente. En promedio, la población ha ganado 17 años de vida en los últimos 55 años, es decir, 1,5 años por quinquenio. Los avances en esta materia beneficiaron a todos los países, pero aún persisten diferencias muy significativas entre ellos y entre las distintas subregiones (Naciones Unidas, 2019).

A medida que aumentó la esperanza de vida y fueron descendiendo las tasas de mortalidad, en especial la mortalidad materna, se fue incrementando la brecha de años de vida entre varones y mujeres. En el promedio de la región, las mujeres tienen casi siete años más de esperanza de vida que los hombres (Naciones Unidas, 2019). En algunos países (Brasil, El Salvador, Nicaragua, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)) esta diferencia es más amplia que el promedio regional y fluctúa entre los 7,05 y los 9,43 años.

Pese al aumento significativo de la esperanza de vida de las mujeres, persisten los peligros para sus vidas en casos de embarazo riesgoso y complicaciones del parto. La mortalidad materna sigue estando a niveles elevados en algunos países y, en general, afecta a las mujeres indígenas y las residentes de zonas rurales, donde el acceso a los servicios de salud es escaso.

## 2. Transformación de la estructura de la población

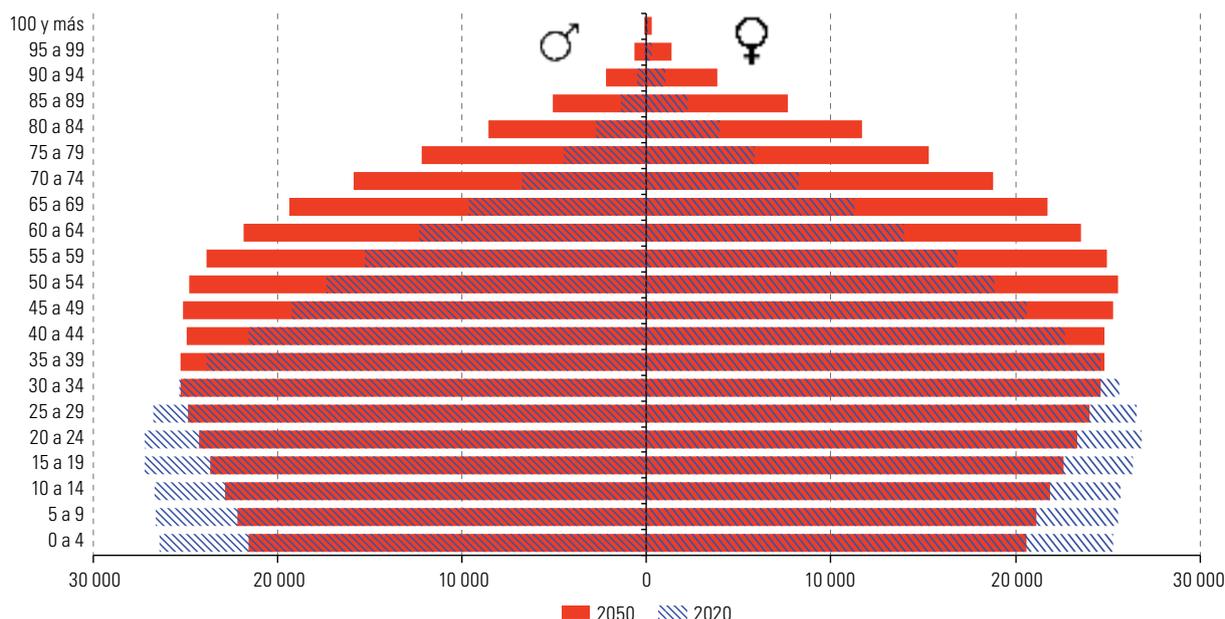
El aumento progresivo de la esperanza de vida y la baja de la tasa global de fecundidad tienen como principales consecuencias la reducción del crecimiento poblacional y, quizás la más importante en la actualidad y en la trayectoria a mediano y largo plazo, la transformación de la estructura etaria de la población.

El envejecimiento sostenido de la población se refleja en el aumento del porcentaje de personas mayores y la disminución del porcentaje de niños y niñas. A nivel regional, se estima que el número de personas de 60 años o más superará por primera vez el de niños, niñas y adolescentes menores de 15 años cerca de 2037 y seguirá creciendo hasta 2090 (Naciones Unidas, 2019). La región pasó de una estructura de población joven en 1950 a una población en proceso de envejecimiento en la actualidad. Esta tendencia se traduce en un gradual angostamiento de la base de la pirámide poblacional, que continuará acentuándose en las próximas décadas (CEPAL, 2018c).

Se estima que, entre 2020 y 2050, el grupo etario de 60 años o más en América Latina y el Caribe alcanzará los 108 millones de personas y la población de 20 a 59 años alcanzará los 37 millones de personas. Por el contrario, la población menor de 20 años sufrirá una reducción de 26 millones de personas en 2050 con respecto a 2020 (véase el gráfico V.1). En términos relativos, las personas mayores registrarán tasas de crecimiento muy elevadas. Se prevé que la población de 60 años o más en América Latina y el Caribe aumente a razón del 4,1% anual en el período 2020-2050, de forma mucho más acelerada que la población de 20 a 59 años, que crecerá un 0,3% al año, y que la población de menores de 20 años, que disminuirá un 0,3% al año.

### Gráfico V.1

América Latina y el Caribe: distribución de la población por grupos de edad y sexo, 2020 y 2050  
(En miles de personas)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, World Population Prospects 2019 [base de datos en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

En América Latina, la transición de la estructura etaria de la población se produce siguiendo una secuencia particular. Desde antes de 2000, comenzó a disminuir la población juvenil (de 0 a 19 años), que históricamente había sido el grupo poblacional predominante. Se proyecta que el fin de la sociedad joven en la región se producirá en 2023, cuando el grupo de 20 a 39 años pase a ser el más numeroso.

En 2045, se espera que la población de 40 a 59 años supere a la de 20 a 39 años y se establezca así la sociedad adulta. Siete años después, en 2052, la población de 60 años o más pasará a ser predominante, lo que dará inicio al período de la sociedad envejecida (véase el mapa V.1). Actualmente América Latina y el Caribe es la cuarta región del mundo con mayor porcentaje de población de 65 años y más (8,7%), junto a los pequeños Estados insulares en desarrollo. Se proyecta que para el año 2100 alcance el 31,3% y pase a ser la región más envejecida del mundo (Naciones Unidas, 2019)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Para obtener este indicador, la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas hizo sus proyecciones a partir de las siguientes definiciones de regiones y subregiones: África Subsahariana, Norte de África y Asia occidental, Asia central y meridional, Asia oriental y sudoriental, América Latina y el Caribe, Australia y Nueva Zelanda, Oceanía, Europa y América del Norte, países menos desarrollados, países en desarrollo sin litoral (PDSL) y pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) (Naciones Unidas, 2019).

**Mapa V.1**

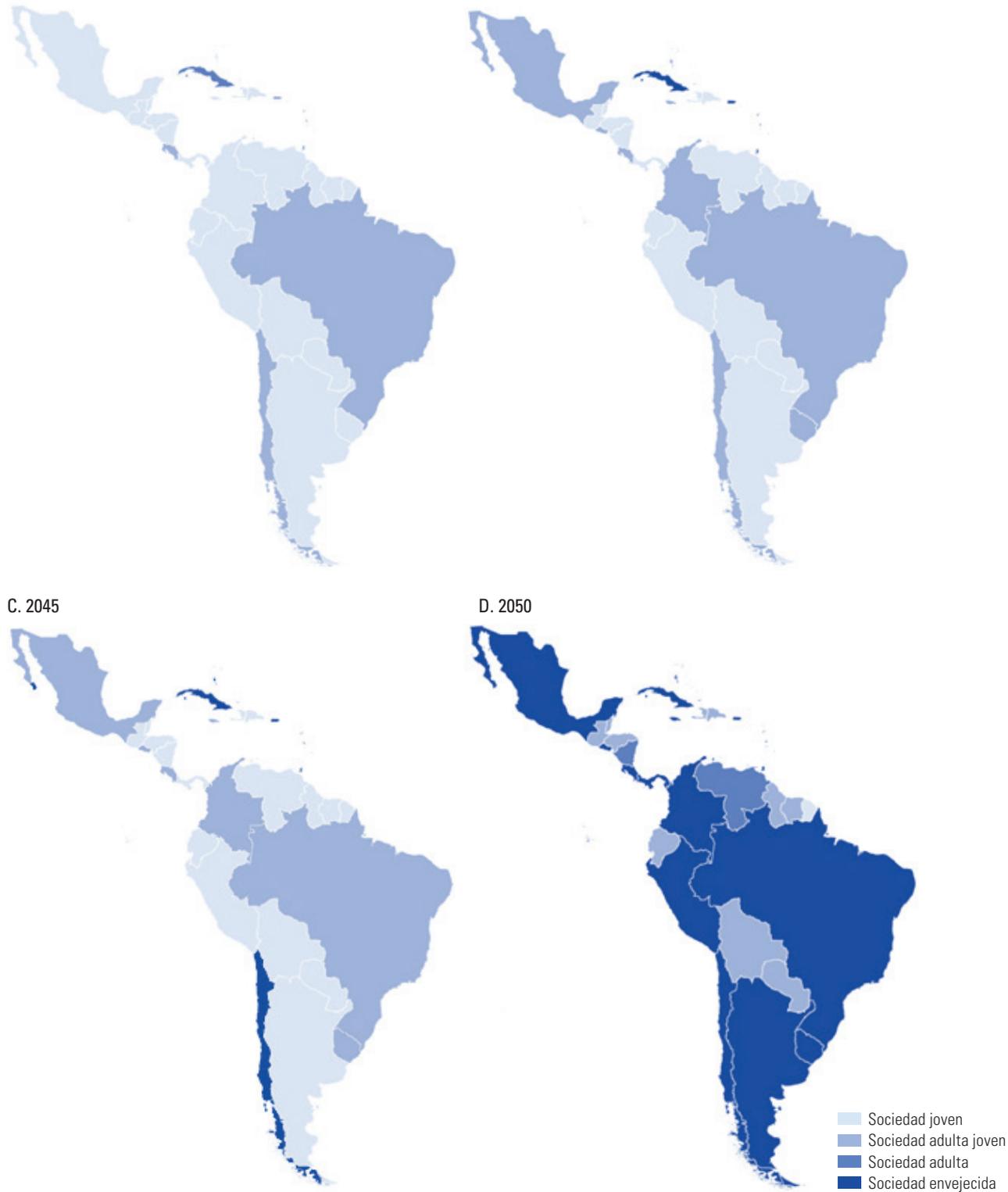
América Latina y el Caribe (38 países): proyecciones de población por estructura de edad, 2015, 2030, 2045 y 2050

A. 2015

B. 2030

C. 2045

D. 2050



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, World Population Prospects 2019 [base de datos en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

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

La mayor longevidad en la región también tendrá impacto en el proceso de “envejecimiento dentro del envejecimiento”, es decir en el aumento del número de personas mayores de 80 años. Las tasas de crecimiento de este grupo etario son superiores a las de cualquier otro entre 1950 y 2100. Este grupo, cuya tasa de crecimiento anual es del 4% en la actualidad, es el único que seguiría creciendo hasta finales del siglo XXI (CEPAL, 2018b). Se estima que, en 2075, más del 10,5% o el 11% de la población tendría más de 80 años, con lo que ese tramo etario superaría incluso a la población de menores de 15 años. El crecimiento del número de personas con 80 años y más será aún más intenso entre las mujeres, cuyo número aumentará anualmente un 7% del 2020 al 2050.

### 3. Diferentes etapas del proceso de envejecimiento y feminización de la vejez

Las distintas velocidades del proceso de envejecimiento en la región dan lugar a cinco grupos de países, de acuerdo con la relación entre la tasa global de fecundidad y el porcentaje de población de 60 años y más. En una etapa de envejecimiento incipiente, con tasas globales de fecundidad que superan los 2,7 hijos por mujer y porcentajes de personas mayores inferiores al 10,5% o el 11% de la población, se encuentran Guatemala y el Estado Plurinacional de Bolivia en América Latina, y la Guayana Francesa y Haití en el Caribe (véase el gráfico V.2).

En una situación moderada del envejecimiento se encuentran 12 países (Belice, Ecuador, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname y Venezuela (República Bolivariana de)) que presentan tasas globales de fecundidad que oscilan entre el nivel de reemplazo y los 2,5 hijos por mujer. En estos países, el porcentaje de personas de 60 años y más se ubica entre el 7% y el 12,5%, respectivamente.

En cuanto a las tasas globales de fecundidad por debajo del nivel de reemplazo: entre 1,7 y 2,08 hijos por mujer y porcentajes de personas mayores que oscilan entre el 10% y el 14%, se encuentran en esa situación ocho países (Antigua y Barbuda, Bahamas, Brasil, Colombia, El Salvador, Granada, Jamaica y San Vicente y las Granadinas), que están en una etapa moderadamente avanzada del envejecimiento.

La Argentina, Chile, Costa Rica, Trinidad y Tabago y Santa Lucía presentan tasas de fecundidad por debajo del nivel de reemplazo (un máximo de 1,76 hijos por mujer, a excepción de la Argentina, que presenta una tasa global de fecundidad de 2,2) y porcentajes de personas de 60 y más años que oscilan entre el 15% y el 17% que están en una etapa avanzada del envejecimiento.

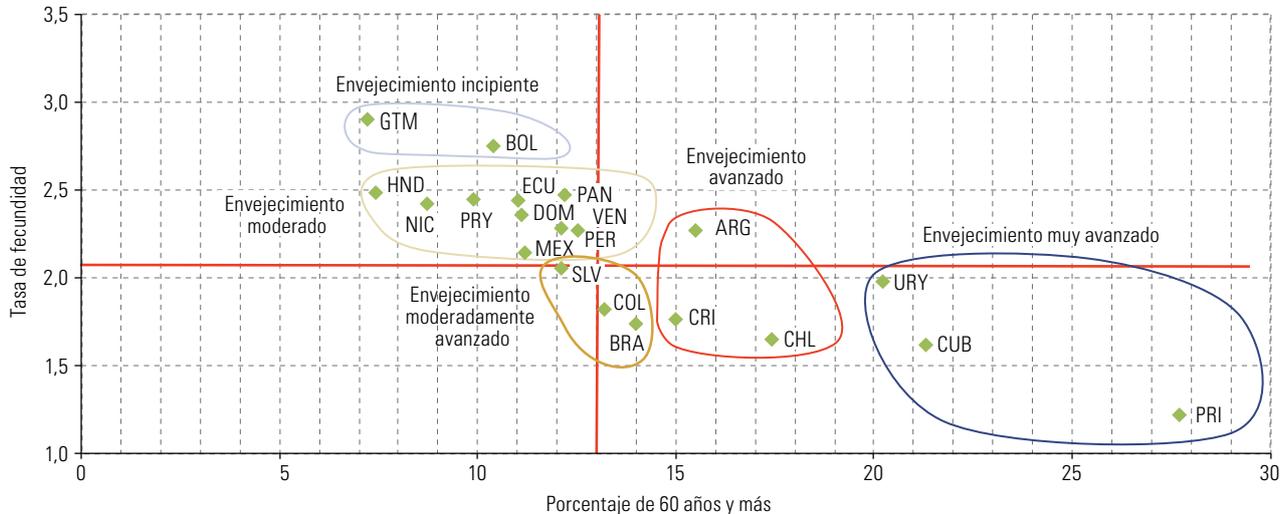
En una etapa muy avanzada del envejecimiento están Aruba, Barbados, Cuba, Curaçao, Guadalupe, las Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Martinica, Puerto Rico y el Uruguay. Si bien estos países y territorios siguen la tendencia del grupo anterior respecto de las tasas globales de fecundidad en torno al nivel de reemplazo, lo más significativo es que en su caso la proporción de personas mayores es superior al 20% (véase el gráfico V.2).

En América Latina y el Caribe, la sobremortalidad masculina aumentó de forma sostenida. Esta situación, sumada a los diferenciales de la esperanza de vida por sexo, contribuye a la feminización del proceso de envejecimiento poblacional.

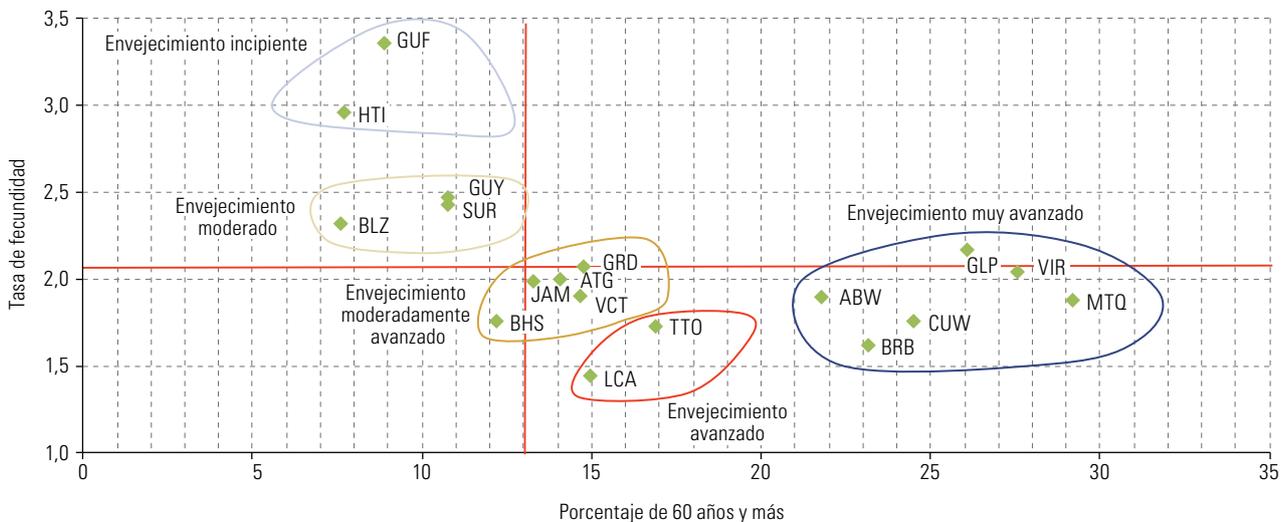
**Gráfico V.2**

América Latina y el Caribe (38 países): tasa global de fecundidad y porcentaje de población de 60 años y más y promedio regional, 2015-2020  
(En hijos por mujer y en porcentajes)

**A. América Latina (20 países)<sup>a</sup>**



**B. El Caribe (18 países)<sup>b</sup>**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, World Population Prospects 2019 [base de datos en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

<sup>a</sup> América Latina incluye la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, Puerto Rico, la República Dominicana, el Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>b</sup> El Caribe incluye Antigua y Barbuda, Aruba, las Bahamas, Barbados, Belice, Curaçao, Granada, Guadalupe, Guyana, la Guayana Francesa, Haití, las Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Jamaica, Martinica, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

Por cada 100 hombres de 60 años y más, hay 123 mujeres en ese mismo tramo etario. Mientras tanto, en el caso de la población de 80 años y más, la cifra llega a 159 mujeres por cada 100 hombres. En la actualidad, la feminización de la vejez alcanza niveles muy altos en varios países. En el Uruguay, hay 144 mujeres por cada 100 hombres de 60 años y más, y 246 mujeres por cada 100 hombres de 80 años y más. Asimismo, en El Salvador hay 140 mujeres por cada 100 hombres de 60 años y más, y 143 mujeres por cada 100 hombres

de 80 años y más. En el Caribe, Puerto Rico y Curaçao tienen índices de 138 mujeres por cada 100 hombres de 60 años y más. En el caso de la población de 80 años y más el índice supera las 164 mujeres por cada 100 hombres. Así, la tasa de feminización de la población de 80 años y más es de 165 en América del Sur, 139,7 en Centroamérica y 141,2 en el Caribe.

## 4. Oportunidades y desafíos del cambio demográfico

Si bien América Latina y el Caribe está entrando en una etapa de envejecimiento acelerado, en la mitad de los países de la región ese proceso es aún incipiente. La concentración de la población en edades potencialmente activas es la característica predominante de la transformación etaria y lo será por lo menos hasta la década de 2030. En los países más rezagados en la transición demográfica, esta situación económicamente favorable estará vigente hasta la quinta década del siglo o incluso más allá. Esto requiere especial atención en lo que se refiere a la elaboración de políticas públicas, ya que aún existe para estos países una ventana de oportunidad o bono demográfico<sup>2</sup>. Durante ese período, las condiciones para afrontar el envejecimiento de la población pueden ser más favorables si el suceso demográfico se acompaña de una planificación de políticas que priorice el bienestar de la población de cara al futuro.

El bono demográfico se caracteriza por la dependencia demográfica<sup>3</sup>. Se da en el lapso durante el que se produce una mayor concentración de personas en edad de trabajar. Ello resulta particularmente favorable para el crecimiento económico, ya que la fuerza laboral potencial crece más rápidamente que la población dependiente.

Durante el bono demográfico, el descenso de las tasas de relación de dependencia de la población menor de 15 años implica una disminución de la carga de cuidados dedicados a esta población. Este período representa una oportunidad para anticiparse a la presión que ejercerá el proceso de envejecimiento, mediante la concertación de un nuevo pacto social que revise los roles de género en el ámbito de los hogares, así como entre las familias, el Estado y el mercado.

Por otro lado, en los países en que la transición demográfica es más avanzada, el aumento de la tasa de relación de dependencia de las personas mayores implica una reducción del número de posibles personas cuidadoras. El agotamiento del bono demográfico y el proceso de envejecimiento imponen desafíos relevantes para los sistemas de pensiones desde la óptica de su sostenibilidad financiera, su cobertura y la suficiencia de sus prestaciones. Por ejemplo, entrañan un aumento de la demanda de cuidados y la disminución de las ofertas de cuidado (CEPAL, 2018b).

Este indicador pone de relieve las consecuencias de la transición demográfica en la oferta de cuidados. Sin embargo, no tiene en cuenta las diferencias que esta escasez de posibles personas cuidadoras puede generar en las mujeres, toda vez que ellas son las que históricamente han sido responsabilizadas por los cuidados, remunerada o no remuneradamente, tal como se observa en la proporción de horas del día que dedican a los quehaceres domésticos y cuidados no remunerados (véase el gráfico V.3).

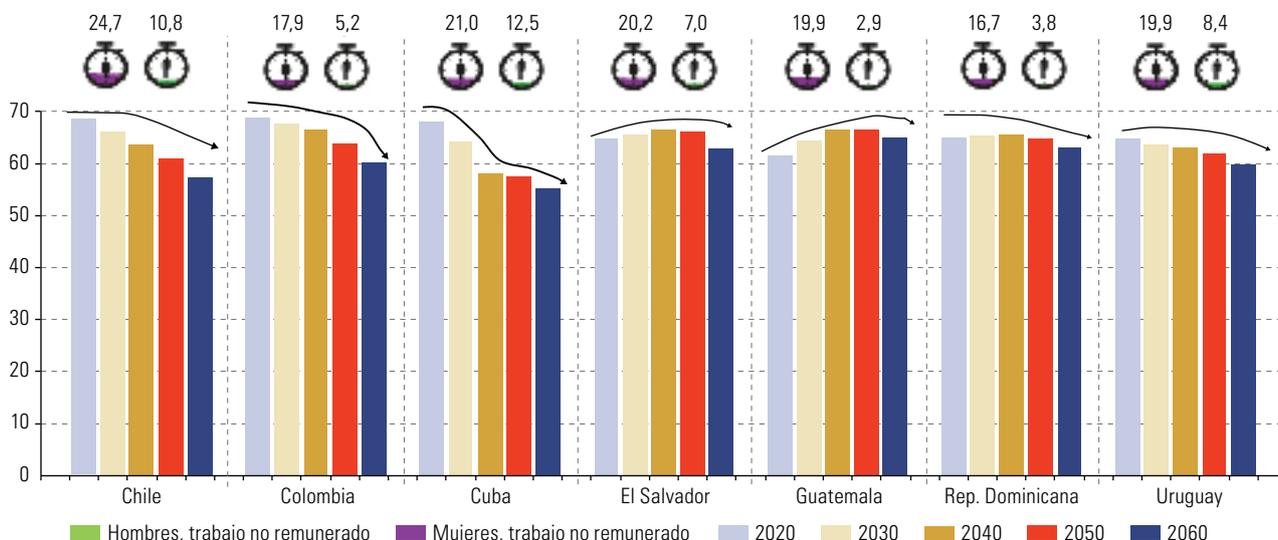
En el contexto de la disminución de las personas de 15 a 64 años y ante el fin del bono demográfico, en algunos estudios se afirma que los países pueden beneficiarse del aumento de la participación femenina en el mercado laboral para prolongar el bono, al menos de forma temporal, e impulsar la expansión de la fuerza laboral y el crecimiento económico (CEPAL, 2018b). Si bien se han registrado avances significativos en lo que se refiere a cerrar la brecha de género en las oportunidades laborales y es cierto que hoy más que nunca las mujeres tienen un mayor acceso al mercado laboral, es importante reconocer que siguen enfrentando dificultades para asegurar su participación y obtener las mismas condiciones laborales que los hombres.

<sup>2</sup> El bono demográfico se ha cerrado en las Bahamas, Barbados, Chile, Cuba y Trinidad y Tabago. Entre 2020 y 2030 la ventana de oportunidad se cerrará en Antigua y Barbuda, el Brasil, Colombia, Costa Rica, Jamaica, Panamá, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y el Uruguay.

<sup>3</sup> Este indicador establece la relación entre la población en edades potencialmente inactivas (compuesta en este estudio por los menores de 15 años y los mayores de 64 años), en el numerador, y la población en edades potencialmente activas (considerada en este estudio como las personas entre 15 y 64 años de edad), en el denominador.

**Gráfico V.3**

América Latina (7 países): posibles personas cuidadoras<sup>a</sup> y proporción del tiempo dedicado a los quehaceres domésticos y los cuidados no remunerados según el sexo, 2020-2060  
(En porcentajes y horas semanales)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas sobre el uso de tiempo de los respectivos países; Naciones Unidas, World Population Prospects 2019 [base de datos en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

<sup>a</sup> Las posibles personas cuidadoras se definen como las personas de 15 a 64 años, y su porcentaje se calcula en función de la población total, masculina o femenina, según corresponda.

Los cambios en las estructuras de las edades en América Latina y el Caribe representan transformaciones importantes en la demanda de cuidados en la región. Desde esta perspectiva, el envejecimiento de la población y la reducción de las tasas de fecundidad entrañan una modificación de la distribución etaria de quienes necesitarán cuidados. Ello implica que, en el total de personas que requerirán mayor atención, habrá un desplazamiento progresivo desde la población infantil hacia la población de edad avanzada. En cuanto a la oferta, la reducción del número de personas en edad de trabajar supondrá una disminución de la proporción de posibles personas cuidadoras en relación con quienes requieren cuidados. En el balance entre esta oferta y demanda de cuidados, las mujeres seguirán siendo las más afectadas por ser socialmente las principales encargadas del cuidado.

Además, en la medida en que aumenta el número de personas mayores y la población en edad de trabajar remuneradamente se reduce en términos relativos, los gobiernos se ven enfrentados al problema de financiar el costo de los sistemas de protección social. Ante esta situación, deben revisar los beneficios otorgados a las personas en edad de retiro y la carga impositiva que recae sobre la población activa.

Por otro lado, las transformaciones en las estructuras familiares (que no han ido acompañadas de nuevas formas de distribución de los cuidados) y la mayor presencia de niños y niñas en los hogares pobres hacen más acuciantes los desafíos respecto de la organización de los cuidados. En esta sección se examinan los retos que los cambios demográficos imponen a las demandas de cuidado y a la autonomía de las mujeres.

Se prevé que, para 2070, la cohorte de la población de 60 años o más se habrá triplicado y que, al final del siglo XXI, llegará a 254 millones de personas. En materia de envejecimiento de la población, uno de los desafíos se asocia a la sostenibilidad financiera de los sistemas de seguridad social, salud pública y cuidado de personas mayores. En este marco, el Estado debe desempeñar un papel protagónico y activo para contrarrestar los efectos del rápido envejecimiento de la población en los sistemas de protección social y, en particular, en los sistemas de pensiones, con el objetivo de garantizar el bienestar de las personas adultas mayores (CEPAL, 2018c).

El aumento de la esperanza de vida implica que la etapa de la vejez se prolonga. Las familias han de ocuparse de sus miembros mayores durante más tiempo. Las mujeres resultan más afectadas porque serán las que mayor atención necesitarán durante la vejez (al tener más años de vida, menos ingresos propios y mayores niveles de viudez). Además, sobre ellas recae el trabajo de cuidados, debido a la estructura social basada en una desigual división sexual del trabajo y a la resistencia de la mayoría de los hombres a ejercer funciones relacionadas con la reproducción social.

Un estudio sobre este tema en Chile indica que, del total de población de 65 años y más en situación de dependencia, un 80% cuenta con una persona cuidadora que vive en el mismo hogar, un 34,2% cuenta con una persona cuidadora fuera del hogar además de un familiar, un 16,1% recibe cuidados exclusivamente fuera del hogar y un 4,5% no cuenta con ayuda de terceros para su cuidado (Comunidad Mujer, 2018). Ello no solo pone de relieve la carga de trabajo que recaería principalmente sobre los hogares ante los aumentos de la población dependiente. También hace más necesario el debate sobre la provisión de estos cuidados fuera de los hogares y la necesidad de diseñar políticas de cuidado de las personas mayores que permitan a los hogares de todos los niveles socioeconómicos contar con opciones para atender la demanda de cuidado.

En América Latina y el Caribe las mujeres son las principales responsables de cubrir las necesidades de cuidado de las personas adultas mayores. Además, a menudo son las personas mayores (de 60 años y más) quienes, en calidad de hijos e hijas, proporcionan a las personas de edad muy avanzada (de 80 años o más) no solo ayuda monetaria y manutención, sino ayuda con las tareas del hogar, acompañamiento y apoyo afectivo. En consecuencia, si los Estados no brindan prestaciones y servicios públicos adecuados, las familias, y en particular las mujeres, tendrán que responder de forma individual a estas exigencias, muchas veces a expensas de su participación en el mercado laboral, su bienestar y su realización personal (Huenchuan, 2013).

El envejecimiento diferencial se caracteriza por el hecho de que las mujeres tienen mayores niveles de viudez que los hombres, en parte debido al mayor número de uniones conyugales de mujeres con hombres de más edad que ellas. Según datos de los censos de población de la ronda de 2010 de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Costa Rica, Honduras, Panamá y el Uruguay, procesados en el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, el porcentaje de viudas duplica y en algunos casos triplica el porcentaje de viudos después de los 60 años. Esto puede muchas veces derivar en situaciones de soledad y abandono.

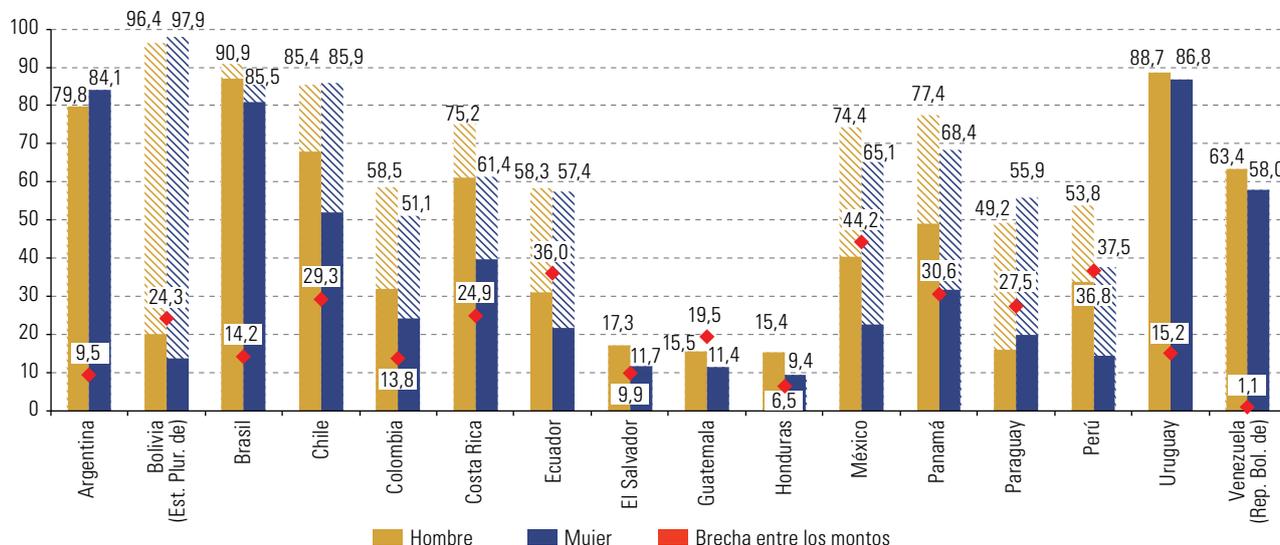
Por otra parte, las mujeres mayores, por lo general, tienen menos años de estudio que los hombres, reciben menores ingresos que ellos durante su vida laboral y llegan a la vejez con desventajas económicas y sociales. Aun así, muchas siguen desempeñando un papel importante en la familia, como jefas de hogar o encargadas de la crianza de los menores dependientes. Incluso, en edades avanzadas, pueden ser la única fuente de recursos económicos y de cuidados ante situaciones de enfermedad y discapacidad.

Las mayores tasas de viudez femenina, sumadas a la menor participación económica de las mujeres y, por ende, a la menor cobertura de la protección social contributiva, redundan en que muchas mujeres adultas mayores, que viven en promedio más años que los hombres, se encuentren cerca o por debajo de la línea de pobreza. La vulnerabilidad a la que se ven expuestas se puede originar en las dificultades para mantener un empleo estable durante toda su vida laboral (Begum, 2009).

Por ello, aún antes de considerar las tendencias demográficas mencionadas, la línea de partida frente a la protección social en la vejez es desigual. Consecuentemente, como se observa en el gráfico V.4, los programas de pensiones no contributivas terminan teniendo mayor incidencia en las tasas de cobertura femenina. Dichas pensiones suelen ser por una suma menor que las pensiones contributivas, lo que puede explicar parte de las brechas entre los montos percibidos por mujeres y varones. Asimismo, las personas que reciben pensiones no contributivas se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad que quienes perciben pensiones contributivas, ya que las primeras cuentan con menos legitimidad social y las modificaciones y recortes en contextos adversos las afectan con mayor frecuencia.

Gráfico V.4

América Latina (17 países): proporción de personas de 65 años y más que reciben pensiones contributivas o no contributivas, por sexo, alrededor de 2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



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

Nota: La brecha entre los montos corresponde a la diferencia entre el ingreso medio por prestaciones contributivas y no contributivas de las mujeres de 65 años y más, y de los hombres del mismo tramo de edad. El área a rayas corresponde a la cobertura adicional de pensiones no contributivas; las personas que reciben ambos tipos de pensión se clasifican en el área más oscura. El área de color sólido incluye las pensiones de sobrevivencia en los casos en que pueden distinguirse en la fuente de información.

<sup>a</sup> Los datos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay corresponden a 2017; los de Honduras y México, a 2016, y los de Guatemala y Venezuela (República Bolivariana de), a 2014.

La relación entre niveles de cobertura y brechas de género entre los montos percibidos en las pensiones no es lineal y varía según las características de cada país y la presencia o no de pensiones no contributivas. México, Panamá, el Paraguay, el Perú, Costa Rica, el Ecuador y Colombia presentan grados de cobertura medios. Salvo el Paraguay, sus niveles de cobertura son inferiores en el caso de las mujeres. También tienen una mayor presencia de pensiones no contributivas entre las mujeres que sí están cubiertas, y altas brechas entre los montos percibidos por los hombres y las mujeres. La Argentina y el Uruguay, con una tradición más amplia en políticas de seguridad social presentan mayores niveles de cobertura y una brecha moderada en los montos. En el caso de la Argentina, esto tiene que ver con que una mayoría de mujeres se acogieron a la moratoria previsional y accedieron a una jubilación que es de monto mínimo. Aunque Chile y el Estado Plurinacional de Bolivia presentan similares tasas de cobertura, la composición de las pensiones es muy distinta. Mientras que en el caso de Chile el componente contributivo asociado a la trayectoria de las personas en el mercado laboral tiene un mayor peso, en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia la mayor parte de las pensiones están relacionadas con un componente no contributivo o de alivio de la pobreza.

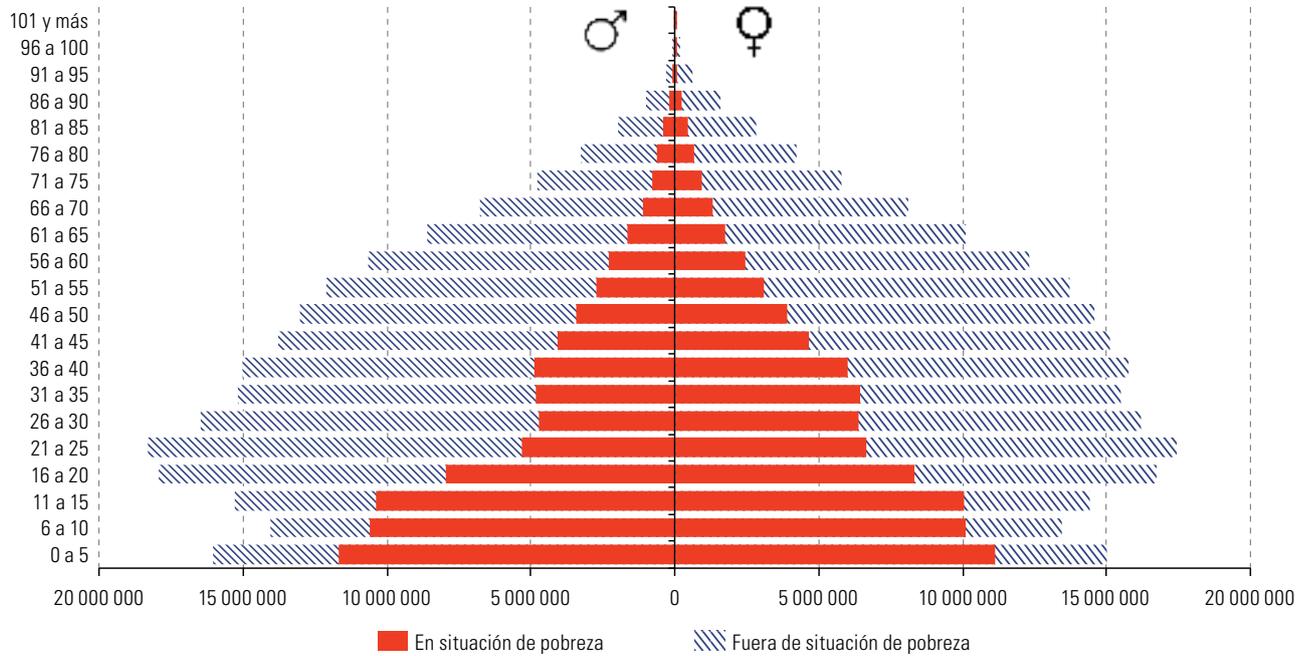
Por el contrario, El Salvador, Guatemala y Honduras presentan brechas mucho menores en los montos, pero con un grado de cobertura muy bajo en general, y aún más bajo para las mujeres. Por ello, dichas brechas, aunque parezcan menores, no son representativas de la desigualdad de ingresos de la población en esa franja etaria.

Por todo lo anterior, es clave incorporar un enfoque de género en el diseño de las políticas públicas relacionadas con la vejez y también en las reformas de los sistemas de pensiones (en los años de vida laboral activa) a fin de evitar situaciones de desprotección de las mujeres.

Uno de los resultados de los altos niveles de fecundidad entre mujeres de estratos socioeconómicos más bajos y con menor nivel educativo es que los niños y niñas tienen mayor probabilidad de nacer en hogares pobres. La pobreza se asocia cada vez más a las generaciones más jóvenes y su prevalencia es mayor en hogares con mayor presencia de niños y niñas. Pese a algunas mejoras en los niveles generales de pobreza, esta situación no logra revertirse (véase el gráfico V.5).

**Gráfico V.5**

América Latina (18 países): personas que viven en hogares pobres, según sexo y edad, alrededor de 2017<sup>a</sup>  
(En número de personas y porcentajes)

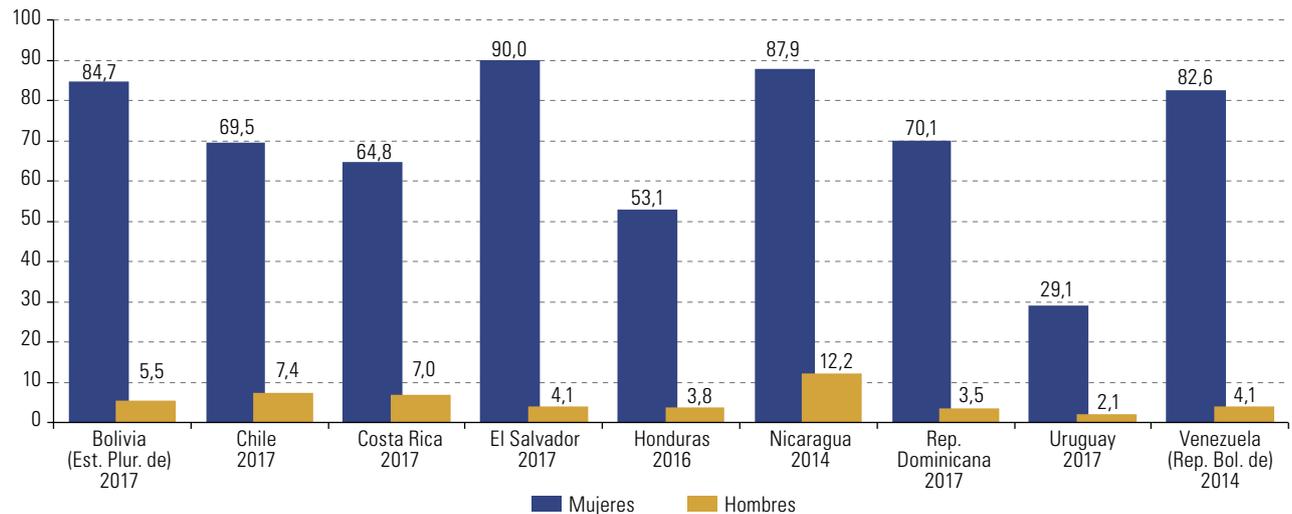


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Dantos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).  
<sup>a</sup> Los datos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay corresponden a 2017; los de Honduras y México, a 2016, y los de Guatemala, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de), a 2014.

La mayor presencia de niños y niñas en los hogares pobres provoca una sobrecarga de trabajo de cuidados para las mujeres de esos hogares, lo que a su vez limita sus posibilidades de tener una mayor participación en el mercado laboral. Tal como lo muestran los datos de nueve países de la región, la principal barrera para la plena inserción de las mujeres en el mercado laboral es el trabajo doméstico y de cuidados (véase el gráfico V.6).

**Gráfico V.6**

América Latina (9 países): población de 15 a 64 años que se encuentra fuera del mercado laboral por razones familiares, alrededor de 2017  
(En porcentajes)



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

Más de la mitad de las mujeres que se encuentran fuera del mercado laboral aducen razones familiares como la causa principal. En algunos países, esta proporción supera el 80% (Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de)). En el caso de los hombres, la proporción está en torno al 6% en los países con información disponible.

## B. Las mujeres en la economía del cuidado: ¿cómo se resuelven las demandas de cuidado en la región?

Todas las personas durante la mayor parte de sus vidas dependen de los cuidados de otros. Por ese motivo, el análisis del cuidado debe abarcar las características de las personas receptoras de cuidado, pero también de quienes los proveen. Este análisis debe servir para mejorar la disponibilidad y la calidad de los cuidados, pero también las condiciones en que estos se brindan y la calidad de vida de quienes los brindan. El cuidado se puede definir como todo lo que se hace para mantener, continuar y reparar el entorno inmediato, de manera que se pueda vivir en él tan bien como sea posible. Ese entorno incluye el cuerpo, el ser y el ambiente, así como todo lo necesario para entretener una compleja red de sostenimiento de la vida (Fisher y Tronto, 1990).

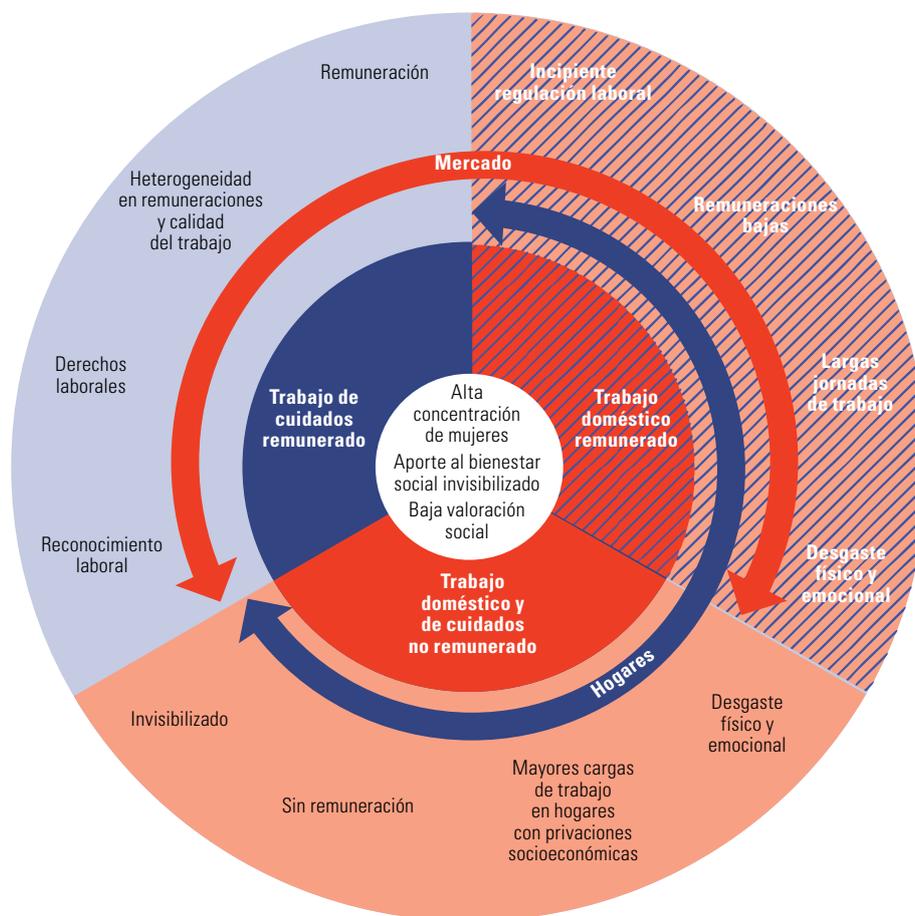
Lo anterior implica que el cuidado es una función social que involucra a personas destinatarias y proveedoras y que debería entenderse como un derecho (a cuidar, a ser cuidado, a no cuidar y a autocuidarse). Quien cuida asume responsabilidades hacia la otra persona y realiza diferentes tipos de esfuerzos físicos, mentales y emocionales. El cumplimiento de esta responsabilidad genera un vínculo emocional entre quien cuida y quien recibe el cuidado.

Pese a la importancia del cuidado para el sostenimiento de la vida, la economía tradicional lo considera como una externalidad del sistema económico (Carrasco, 2004) e invisibiliza el aporte que este trabajo representa para la economía y las sociedades. La forma en que los hogares, las comunidades, el mercado y los Estados resuelven las necesidades de cuidado es relevante no solo desde el punto de vista de la reproducción social y el bienestar individual, sino también de la producción, el empleo y el desarrollo sostenible. En este sentido, la economía feminista ha contribuido al debate del rol económico del trabajo doméstico y de cuidados y ha relevado el concepto de economía del cuidado como un espacio de bienes, servicios, actividades, relaciones y valores asociados a las necesidades más básicas y relevantes para la existencia y la reproducción de las personas (Montaño y Calderón, 2010). La economía del cuidado comprende todo el trabajo que se realiza de forma no remunerada en el seno de los hogares, así como el trabajo de cuidados que se realiza de forma remunerada en el mercado laboral. Al relacionar la manera en que las sociedades organizan el cuidado de sus miembros y el sistema económico, se vincula el concepto del cuidado al valor económico que genera (Montaño y Calderón, 2010). De este modo, el cuidado se hace visible a fin de lograr una mejor toma de decisiones sobre la forma de organizar los recursos y redistribuir los beneficios generados tanto en la esfera mercantil como en el seno de los hogares.

La disponibilidad y la calidad de los servicios de cuidado se relacionan de forma directa con los niveles de empleo y las condiciones laborales del sector de los cuidados remunerados, en los que se emplean mayoritariamente las mujeres (OIT, 2018). A su vez, la oferta de servicios públicos o privados, accesibles y de calidad, influye en la redistribución de las responsabilidades desde los hogares hacia el Estado y el sector privado, lo que libera tiempo de las mujeres y contribuye a mejorar su autonomía económica. En este sentido, la economía del cuidado comprende las relaciones entre el trabajo de cuidados remunerado y el no remunerado. Dentro de este último, destaca en particular la provisión de bienes y servicios para los hogares que realizan las trabajadoras domésticas remuneradas, cuyas condiciones de empleo, como se verá más adelante, siguen siendo el reflejo de la subvaloración de las tareas de cuidado llevadas al ámbito mercantil (véase el diagrama V.1).

América Latina se caracteriza por mantener una injusta organización social de los cuidados. Las responsabilidades de los cuidados están distribuidas desigualmente. Responden a un modelo familiar, con una participación limitada del Estado, con una oferta de mercado limitada y segmentada y con una provisión comunitaria insuficiente y segregada. Además, en el seno de los hogares, y como consecuencia de la división sexual del trabajo, las mujeres asumen o se les impone el rol de cuidadoras.

**Diagrama V.1**  
Economía del cuidado



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

La información de las encuestas de uso del tiempo de la región, pese a que sus metodologías no son comparables, ofrecen un panorama muy claro. Cada día, las mujeres de la región dedican el triple del tiempo al trabajo doméstico y de cuidados no remunerados en comparación con el que dedican los hombres a las mismas tareas (véase el gráfico V.7).

Las actividades de trabajo no remunerado incluyen una amplia gama de tareas, entre ellas la limpieza y el mantenimiento del hogar, la preparación de alimentos, la realización de compras y el apoyo en tareas de higiene personal, educativas y de acompañamiento, entre otras. Por la naturaleza simultánea de las actividades humanas, resulta difícil diferenciar estrictamente el tiempo que se destina a actividades domésticas o a cuidados indirectos del que se destina específicamente al cuidado directo de las personas. Además, muchas veces las actividades de cuidado se realizan de forma pasiva o, debido al ordenamiento de las preguntas en las encuestas sobre el uso del tiempo, las personas terminan por distinguir más claramente las actividades domésticas. Sumado a lo anterior, no todos los hogares tienen necesidades de cuidado directo, mientras que las necesidades de cuidados indirectos sí son comunes a todos.

Por ese motivo, la métrica escogida para el seguimiento del indicador 5.4.1 de los ODS (véase el gráfico V.7) muestra una mayor proporción del tiempo dedicado al trabajo doméstico que al de cuidados. Otros estudios han demostrado que, en aquellos hogares que requieren cuidados directos, si bien las mujeres siguen llevando la mayor carga de trabajo doméstico y de cuidados, los hombres distribuyen su tiempo de trabajo no remunerado con una mayor participación en las tareas de cuidados que en el trabajo doméstico, que suele implicar labores más rutinarias y menos reconocidas (CEPAL, 2017).

**Gráfico V.7**

América Latina (18 países): tiempo dedicado a quehaceres domésticos y cuidados no remunerados, según sexo y tipo de trabajo no remunerado, último año disponible  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), Repositorio de información sobre el uso del tiempo de América Latina y el Caribe [en línea] <https://oig.cepal.org/es/infografias/repositorio-informacion-uso-tiempo-america-latina-caribe>.

**Nota:** La heterogeneidad de las fuentes de datos no permite la comparabilidad entre países. El objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias dentro de cada país. El trabajo doméstico se refiere a las actividades de producción de bienes y servicios para el consumo de los miembros del hogar u otros hogares. Los cuidados se refieren a todas las actividades de apoyo directo a miembros del hogar u otros hogares. Se considera la población de 15 años y más, excepto en el caso de la Argentina, en que se considera la población de 18 años y más, y de Cuba, en que se considera la población de 15 a 74 años.

<sup>a</sup> No permite la desagregación entre trabajo doméstico y de cuidados.

Esta mayor sobrecarga de trabajo de cuidados se arraiga en la falsa creencia de las habilidades naturales de las mujeres para los cuidados, por lo que estas responsabilidades recaen sobre ellas. Además de los patrones culturales patriarcales, la estratificación socioeconómica de la región y la falta de oferta de servicios públicos de calidad hacen que esta realidad impacte en mayor medida a los hogares de menores ingresos. Estos encuentran más dificultades para decidir cómo organizar los cuidados, al no poder comprar en el mercado bienes y servicios que permitan aliviar la carga de trabajo doméstico y de cuidados.

Los datos muestran que, en promedio, las mujeres del primer quintil dedican alrededor de un 39% más de horas semanales al trabajo no remunerado que las del quinto quintil (véase el gráfico V.8). Al parecer, las asignaciones de trabajo no remunerado para las mujeres tienen un piso mínimo de alrededor de 20 horas semanales, aun en el caso de los hogares de los quintiles más ricos. En el caso de los hombres, no parecen ser significativas las diferencias en el tiempo asignado al trabajo no remunerado entre hogares de distintos quintiles de ingresos.

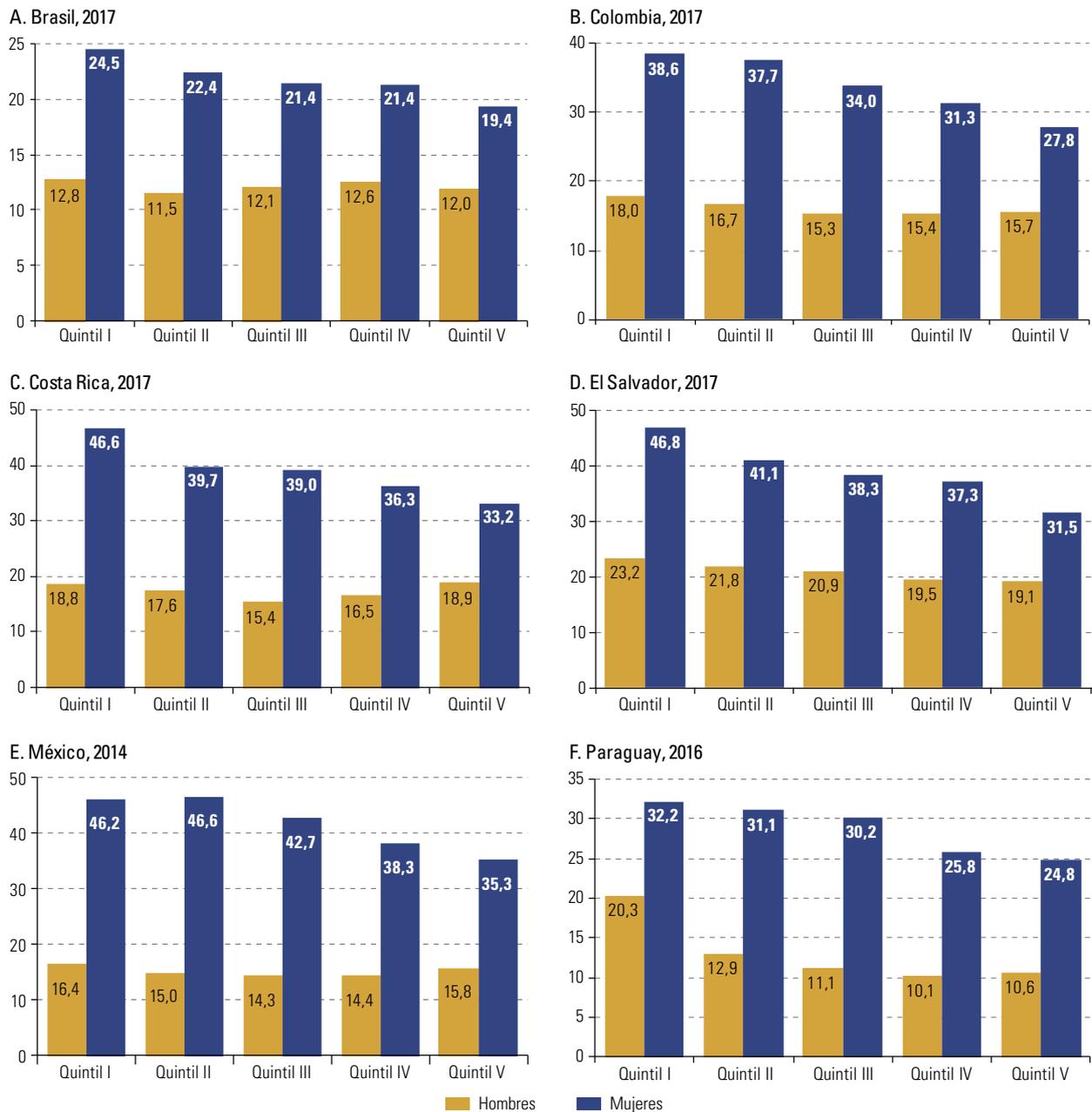
La presencia de niños y niñas o personas con alguna discapacidad o dependencia permanente incrementa la carga de cuidados. Ante la falta de servicios públicos de enseñanza temprana y de cuidados infantiles de calidad, así como de prestaciones de protección social que incluyan servicios de cuidados, y debido al alto costo que puede representar para el presupuesto familiar el pago de estos servicios a precios de mercado, muchos hogares tienen que asumir el cuidado de niños y niñas sin ayudas externas.

La presencia de niños y niñas menores de 5 años incrementa el tiempo de trabajo no remunerado de las mujeres entre un 20% y un 200% (véase el gráfico V.9). Si bien, en el caso de los hombres, la presencia de menores también incrementa sus tiempos de trabajo no remunerado, el panorama está muy lejos de alcanzar la corresponsabilidad en el hogar. Aun cuando se comparten las labores de cuidado, las tareas siguen respondiendo a ciertos roles de género. Mientras las mujeres asumen responsabilidades que

exigen cotidianidad y sistematicidad de horarios y son de naturaleza ineludible (como la alimentación, la higienización y la atención a la salud), los hombres optan por tareas que no demandan horarios estrictos y que, en general, suelen ser más gratificantes (Batthyány, 2011). Incluso en los hogares sin niños o niñas, las brechas de género se mantienen.

### Gráfico V.8

América Latina (6 países seleccionados): tiempo de trabajo no remunerado de la población de 15 años y más, según quintiles de ingresos  
(En horas semanales)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), Repositorio de información sobre el uso del tiempo de América Latina y el Caribe [en línea] <https://oig.cepal.org/es/infografias/repositorio-informacion-uso-tiempo-america-latina-caribe>.

La naturalización de las actividades de cuidado como obligaciones de las mujeres repercute en el reconocimiento de estas tareas como trabajo. Además, el trabajo doméstico y de cuidados está subvalorado, al realizarse en la esfera privada de los hogares y demandar relaciones personales, muchas veces con interacciones emocionales y afectivas, y dentro de un modelo económico que no reconoce estas cualidades como generadoras de valor. Esto afecta significativamente tanto a quienes realizan estas tareas de forma remunerada como a quienes las realizan de forma no remunerada, como se profundizará más adelante.

Al estar subvalorado, el trabajo doméstico y de cuidados no se tiene en cuenta. Por lo tanto, las economías se han organizado asumiendo que existe, y siempre existirá, “una mano invisible” que sostiene la reproducción social y prepara la fuerza de trabajo para el mercado. A su vez, este mercado también presenta sesgos, ya que el salario de las mujeres históricamente se ha considerado secundario, complementario o una variable de ajuste en los hogares. Pese a esto, y afrontando todas las discriminaciones del mercado laboral, las mujeres siguen sumándose a esta esfera, sin abandonar “sus responsabilidades” de cuidado.

Los datos muestran que, en todos los países con información disponible, el tiempo total de trabajo de las mujeres ocupadas supera el de los hombres (véase el gráfico V.10). La forma en que los hombres y las mujeres distribuyen su tiempo entre trabajo remunerado y no remunerado tiene marcadas diferencias. A nivel regional, las mujeres ocupadas dedican el 40% de su tiempo al trabajo no remunerado, mientras que los hombres ocupados dedican únicamente alrededor de un 20% del tiempo total de trabajo a tareas domésticas y de cuidado no remuneradas. Esta sobrecarga de trabajo no remunerado constituye un gran obstáculo para que las mujeres puedan dedicar más horas al trabajo, obtengan mayores ingresos e incluso sean mejor valoradas.

Ante los cambios demográficos, socioeconómicos y medioambientales que pueden aumentar la demanda de cuidados y sin políticas públicas adecuadas, podrían incrementarse las desigualdades de género e incluso podría agudizarse la crisis de los cuidados. El modelo actual de organización social de los cuidados, que se basa en las familias y se mantiene gracias al trabajo no remunerado de las mujeres, ya no es sostenible.

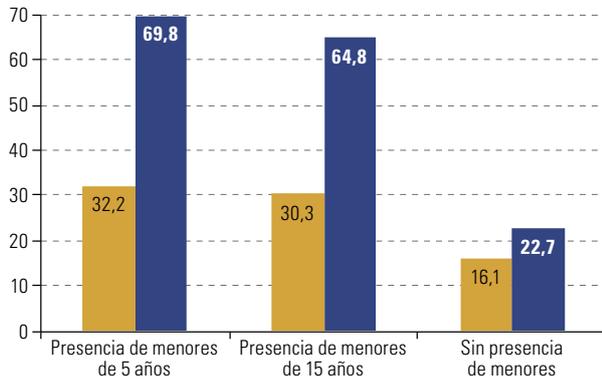
Los efectos del cambio climático, incluidos los desastres y fenómenos como la desertificación, la deforestación, la sequía persistente y los fenómenos meteorológicos extremos, influyen en el trabajo remunerado y no remunerado y suponen nuevos desafíos para el logro de la igualdad de género (OIT, 2018). La escasez de agua o energía puede hacer que las mujeres, en particular las mujeres rurales o indígenas, dediquen más horas al trabajo doméstico al tener que trasladarse a acarrear agua o leña. Además, las enfermedades vinculadas a los efectos del cambio climático hacen que se incrementen las necesidades de cuidado y, por lo tanto, sobrecargan en mayor medida a las mujeres que se dedican a cuidar a miembros del hogar (OIT, 2018; CEPAL, 2017).

Por otro lado, aunque las tendencias demográficas son un fenómeno con un proceso propio, es importante que los países de la región puedan anticiparse a las crecientes demandas de cuidados mediante políticas integrales que incluyan una perspectiva de los derechos de los y las cuidadoras y en materia de igualdad de género a fin de evitar que se incremente aún más la sobrecarga de trabajo no remunerado de las mujeres (CEPAL, 2017).

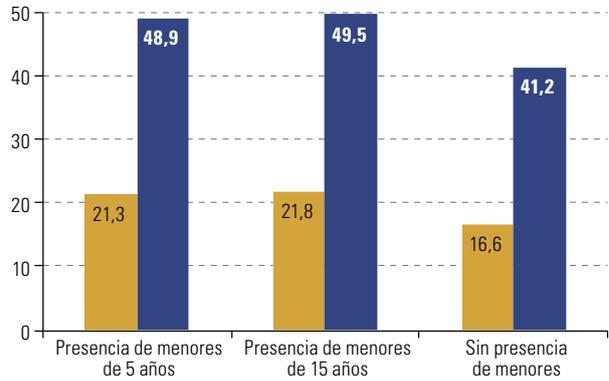
## Gráfico V.9

América Latina (6 países seleccionados): tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, según la presencia de menores en el hogar y según el sexo  
(En horas semanales)

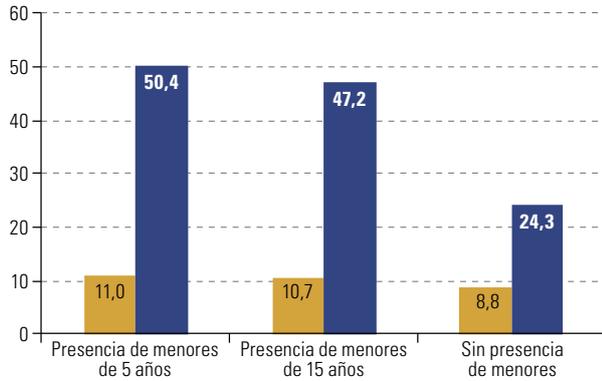
A. Argentina, 2013



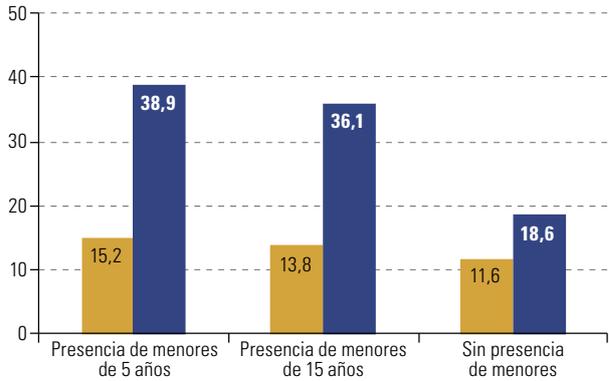
B. Chile, 2015



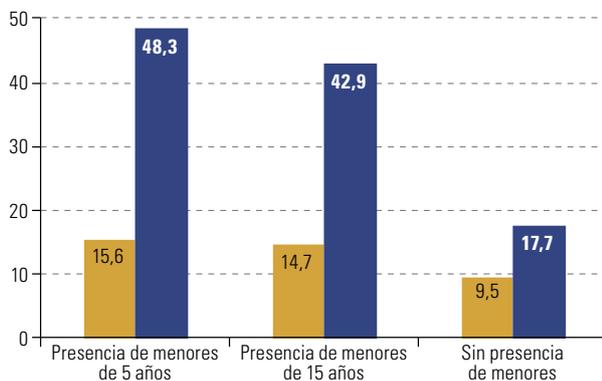
C. Ecuador, 2012



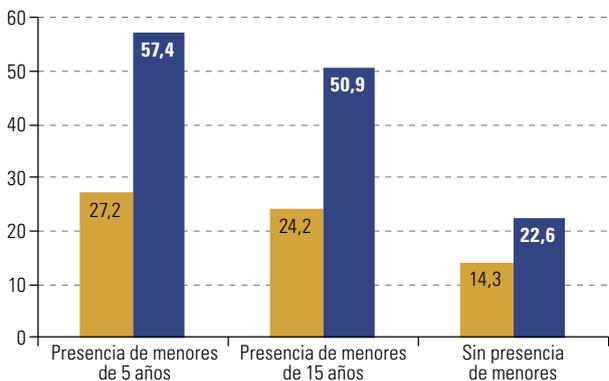
D. Panamá, 2011



E. República Dominicana, 2016



F. Uruguay, 2013



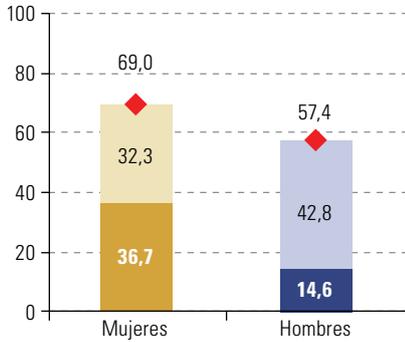
■ Hombres ■ Mujeres

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), Repositorio de información sobre el uso del tiempo de América Latina y el Caribe [en línea] <https://oig.cepal.org/es/infografias/repositorio-informacion-uso-tiempo-america-latina-caribe>.

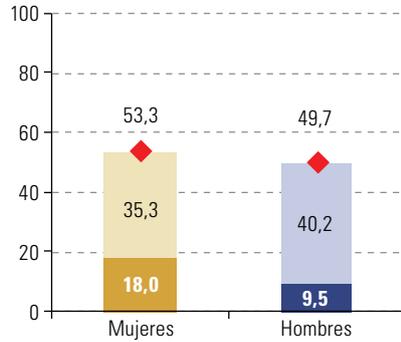
**Gráfico V.10**

América Latina (16 países): tiempo total de trabajo (remunerado y no remunerado) de la población ocupada de 15 años y más, según sexo  
(En horas semanales)

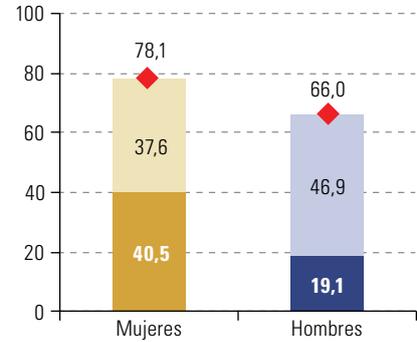
**A. Argentina, 2013**



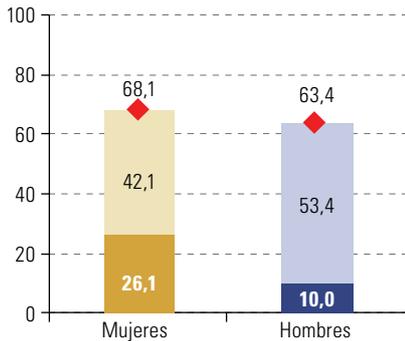
**B. Brasil, 2017**



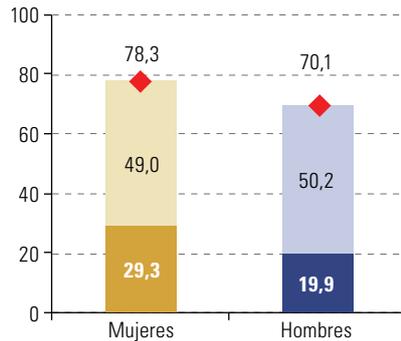
**C. Chile, 2015**



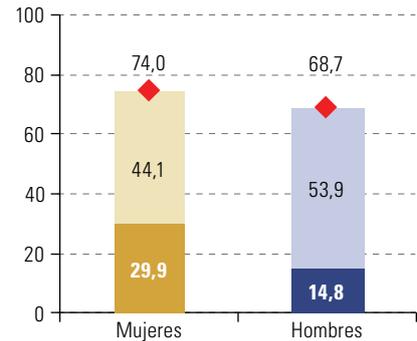
**D. Colombia, 2017**



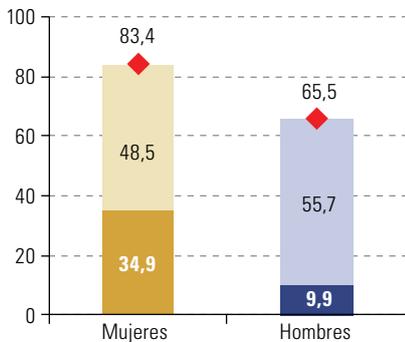
**E. Cuba, 2016**



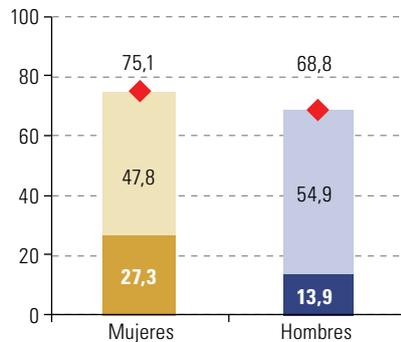
**F. Costa Rica, 2017**



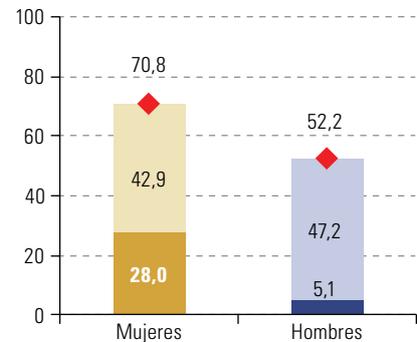
**G. Ecuador, 2012**



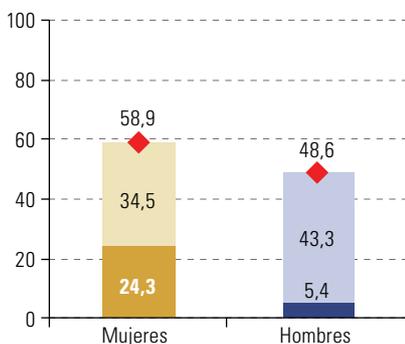
**H. El Salvador, 2017**



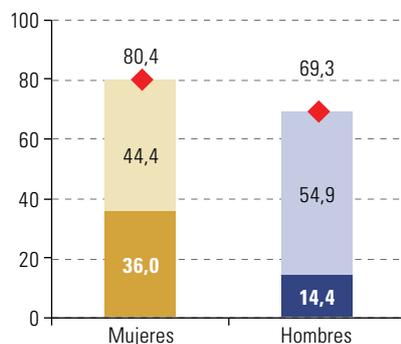
**I. Guatemala, 2017**



**J. Honduras, 2009**



**K. México, 2014**



**L. Panamá, 2011**

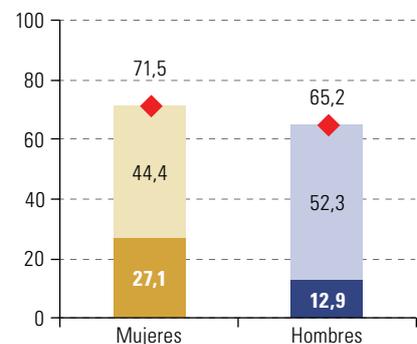
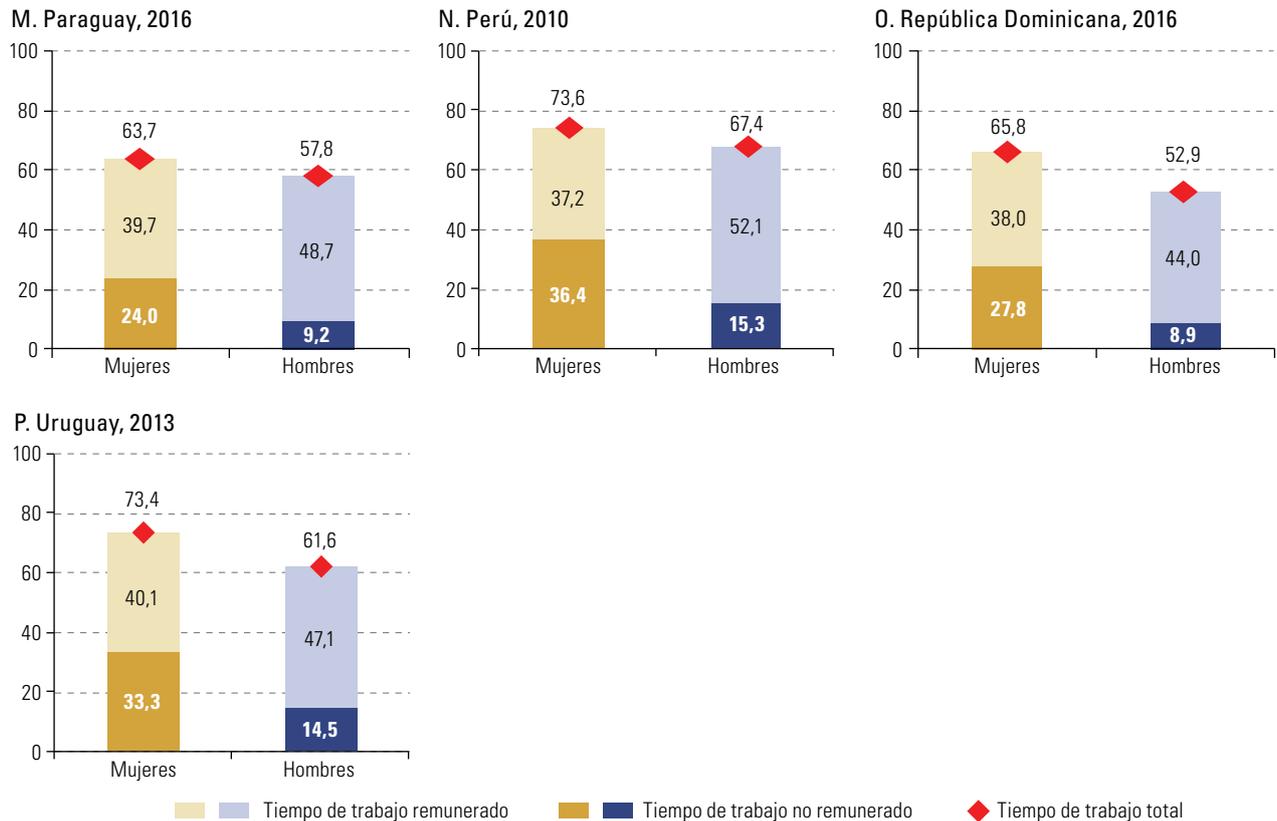


Gráfico V.10 (conclusión)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), Repositorio de información sobre el uso del tiempo de América Latina y el Caribe [en línea] <https://oig.cepal.org/es/infografias/repositorio-informacion-uso-tiempo-america-latina-caribe>.

## C. El sector de los cuidados en el mercado laboral: otra forma de segregación ocupacional para las mujeres

La división sexual del trabajo persiste como uno de los nudos estructurales que atentan contra la autonomía de las mujeres de la región y se expresa no solo en el ámbito de los hogares, sino también en el mercado laboral.

Generalmente, los estudios sobre el sector de los cuidados remunerados se hacen con personas que trabajan en los sectores de educación, asistencia social y salud y la provisión de servicios para los hogares. Este grupo amplio difiere en cuanto a las ocupaciones que desempeña, las habilidades requeridas, las remuneraciones asociadas y la calidad del empleo. El trabajo de cuidados en el mercado laboral cierra el círculo entre la provisión de cuidados no remunerada y el trabajo remunerado. Las actividades vinculadas con esta definición de cuidados son vistas como una extensión de la labor de las mujeres en el seno de los hogares y son asociadas a habilidades que suelen atribuirse a la condición "natural" de las mujeres y a su vez se conciben, en general, como actividades de baja cualificación. Por tanto, no es casualidad que estas labores en el mercado laboral sean desempeñadas en su mayoría por mujeres y se caractericen por bajos salarios (OIT, 2018).

El trabajo remunerado en la economía del cuidado puede descomponerse en cuatro categorías de trabajadores (OIT, 2018) (véase el gráfico V.11):

- i) **Personas que trabajan en tareas de cuidado de forma remunerada en los sectores de educación, asistencia social y salud.** Corresponde a todas aquellas ocupaciones como directivos en el sector de la enseñanza, los servicios sociales y la salud; los profesionales y técnicos de nivel medio de la salud; los

profesionales y técnicos de nivel medio de la educación, y los profesionales en derecho, ciencias sociales y asuntos culturales que se desempeñan en el sector de la salud o la enseñanza, además de los trabajadores de los cuidados personales. Esta categoría, que se encuentra vinculada con tareas que demandan cuidados directos, emplea a un 11,2% de las mujeres ocupadas y a un 3,2% de los hombres ocupados.

- ii) **Personas en ocupaciones no relacionadas con el cuidado, empleadas en los sectores de educación, asistencia social y salud.** Estos trabajadores contribuyen a la prestación de servicios como funcionarios administrativos, cocineros o limpiadores, por ejemplo. Si bien sus ocupaciones no demandan cuidados directos, su trabajo es necesario para la economía del cuidado (OIT, 2018).
- iii) **Personas que trabajan en el sector de los hogares particulares como trabajadores y trabajadoras domésticas remuneradas.** En el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se define esta categoría como “toda persona, de género femenino o género masculino, que realiza un trabajo doméstico en el marco de una relación de trabajo” (OIT, 2011). También se define el trabajo doméstico (remunerado) como “el trabajo realizado en un hogar u hogares o para los mismos” (OIT, 2011). Este trabajo puede incluir tareas como limpiar la casa, cocinar, lavar y planchar la ropa, cuidar a niños y niñas, a personas adultas mayores o enfermas, realizar trabajos de jardinería, cuidar la casa, conducir para trasladar a miembros de la familia e incluso cuidar las mascotas de la casa. En el caso de las mujeres esta categoría representa el 38% de los trabajos remunerados en la economía del cuidado.
- iv) **Personas empleadas en otros sectores (no incluye educación, asistencia social y salud) que ejercen tareas de cuidado de forma remunerada.**

Al abordar las condiciones laborales de quienes trabajan en el sector de cuidados, se presenta un gran desafío en torno a las formas tradicionales de medición. En estas no se considera uno de los ejes fundamentales y característicos de esas labores, que se refiere al involucramiento emocional y las relaciones interpersonales que implica la actividad de cuidar. Aún así, cuando se analizan con métricas tradicionales, los indicadores utilizados en los trabajos de cuidado ponen de relieve situaciones de desigualdad y discriminación que afectan negativamente a las mujeres en el mercado laboral. Debido a la proporción del empleo femenino que representan las categorías de personas que trabajan en los cuidados en los sectores de la salud, la asistencia social, la educación y los hogares como trabajadores y trabajadoras domésticos remunerados, se profundizará en el análisis en esas categorías.

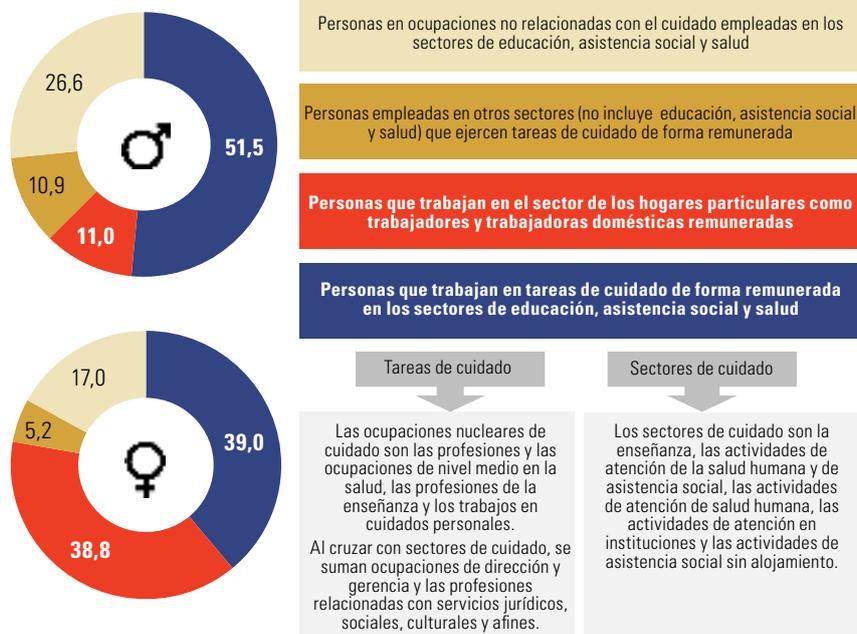
## 1. Personas que trabajan en tareas de cuidado de forma remunerada en los sectores de educación, asistencia social y salud

Las ocupaciones de cuidados en los sectores de enseñanza, salud y asistencia social presentan un patrón altamente feminizado y se estima que más de 10 millones de mujeres en la región están empleadas en estos sectores. En países como el Uruguay y la Argentina, más del 17% de las mujeres se ocupan en estas tareas y, en el caso del Brasil, esas empleadas representan un 14% de las mujeres ocupadas (véase el gráfico V.12). Sin embargo, aun cuando se trata de un grupo de trabajadores donde las mujeres son mayoría, siguen estando presentes las brechas de género en detrimento de las mujeres. Por ejemplo, en actividades vinculadas al cuidado de la salud, un 21,8% de los hombres se emplean como profesionales de la salud, un 12,3% como técnicos de nivel medio y un 3,5% como trabajadores de cuidados personales únicamente. Entretanto, las mujeres se encuentran en mayor proporción en ocupaciones como técnicas de nivel medio (18,0%), profesionales (15,2%) y trabajadoras de cuidados personales (7,5%).

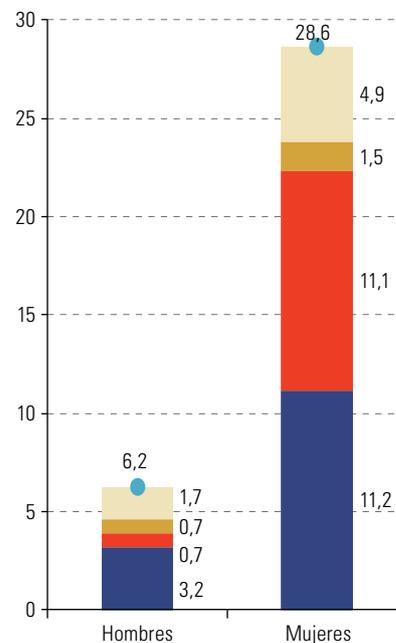
Gráfico V.11

América Latina (15 países): estructura y distribución de la población ocupada de 15 años y más en sectores y ocupaciones relacionados con la economía del cuidado, alrededor de 2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

## A. Estructura



## B. Distribución



**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), *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, Ginebra, 2018.

**Nota:** Las categorías fueron construidas sobre la base de la clasificación propuesta por la OIT (2018) para la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-08) y la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU4), la cual fue adaptada a las clasificaciones de ocupaciones y ramas de actividad específicas de cada país. Las ocupaciones nucleares de cuidado incluyen los códigos 22, 23, 32 y 53 de la CIUO-08. Las ocupaciones que se suman al ser cruzadas con sectores de cuidado corresponden a los códigos 13, 26 y 34 de la CIUO-08. Los sectores de cuidado corresponden a los códigos 85, 86, 87 y 88 de la CIIU4. Los trabajos domésticos corresponden al código 97 de la CIIU4. Para construir la categoría de trabajos en ocupaciones nucleares de cuidado en sectores no relacionados con el cuidado, se toman los dos grupos ocupacionales relacionados con la salud (22 y 32 de la CIUO-08) y se excluyen a los trabajadores del sector de Actividades Veterinarias, junto a los dos grupos ocupacionales relacionados con la educación y los cuidados personales (23 y 53 de la CIUO-08).

<sup>a</sup> Los datos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay corresponden a 2017, los de Honduras y México, a 2016, y los de Guatemala y Nicaragua, a 2014.

En el caso del Uruguay, las mujeres se ocupan en una mayor proporción en los trabajos de cuidados personales (19,2%). Es probable que esto se deba a la existencia del Sistema Nacional de Cuidados, que permite avanzar hacia un abordaje de la problemática del cuidado desde un enfoque de corresponsabilidad social y generar oportunidades de empleo en particular para las mujeres en este sector.

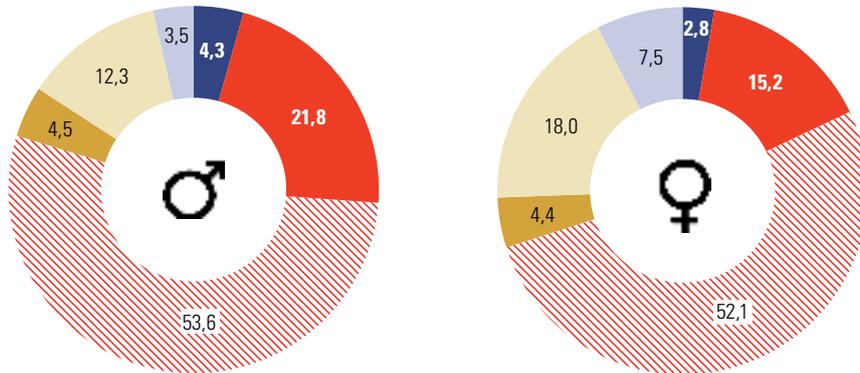
También en ocupaciones vinculadas a la dirección, es decir cargos de mayor jerarquía, las mujeres participan proporcionalmente menos en estos cargos, ya que solo un 2,8% de las mujeres de este reducido sector de los cuidados se ocupa en estas categorías, en comparación con un 4,3% de los hombres. La segmentación ocupacional, incluso en un sector con alta participación de las mujeres, tiene a su vez repercusiones en los ingresos.

El nivel de salarios es bastante heterogéneo, ya que en la economía del cuidado existen trabajos de alto estatus. Por ejemplo, hay ciertas ocupaciones profesionales en la salud que, gracias a la capacidad para obtener licencias y certificados educacionales o a la sindicalización, pueden restringir la oferta ocupacional y mantener los salarios (OIT, 2018). Se evidencia que las brechas salariales más amplias entre hombres y mujeres se dan en el grupo de profesionales de alto nivel y en las personas con cargos directivos. Esto también pone de manifiesto cómo, a pesar de contar con iguales cualificaciones, los hombres y las mujeres no tienen las mismas posibilidades de acceder a salarios acordes a sus perfiles profesionales (véase el gráfico V.13).

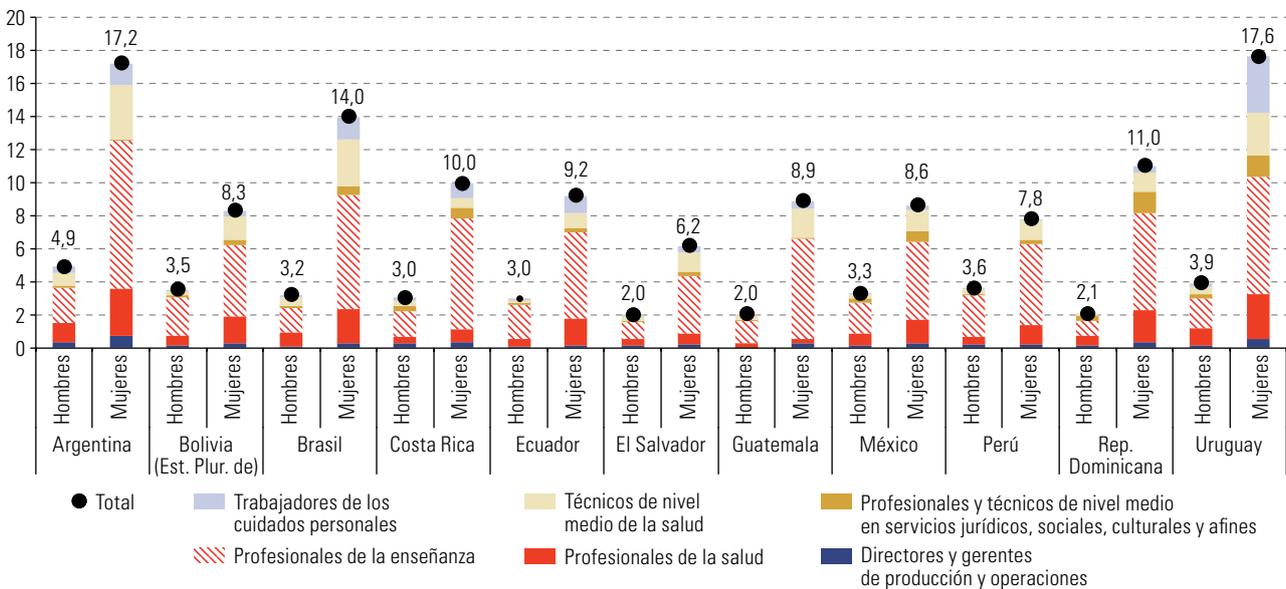
Gráfico V.12

América Latina (11 países): estructura y distribución de la población ocupada de 15 años y más en trabajos de cuidados en los sectores de enseñanza, asistencia social y salud, alrededor de 2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

A. Estructura



B. Distribución



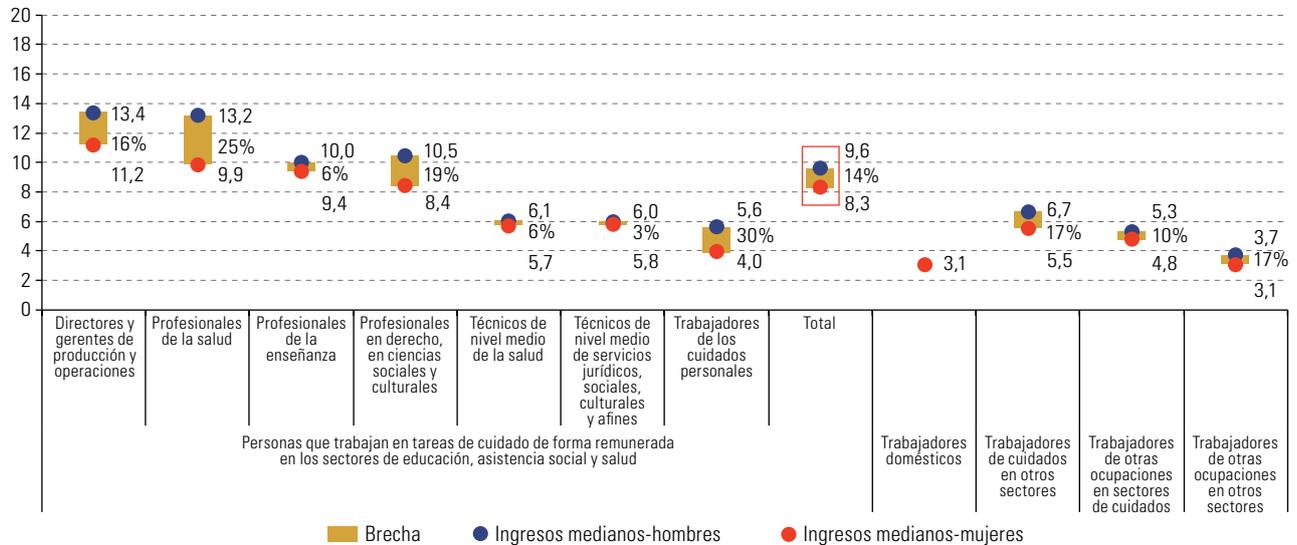
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG); Organización Internacional del Trabajo (OIT), Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work, Ginebra, 2018.

**Nota:** Las categorías fueron construidas sobre la base de la clasificación propuesta por la OIT (2018) para la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-08) y la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU4), adaptada a las clasificaciones de ocupaciones y ramas de actividad específicas de cada país. La desagregación por ocupación para el sector de enseñanza, asistencia social y salud, corresponde a las ocupaciones nucleares de cuidado (profesionales de la salud, profesionales de la enseñanza, técnicos de nivel medio de la salud y trabajadores de los cuidados personales; códigos 13, 26 y 34 de la CIUO-08 respectivamente) y a aquellas que se clasifican como ocupaciones de cuidado al cruzarse con sectores relacionados con el cuidado (directores y gerentes de producción y operaciones, profesionales y técnicos de nivel medio en servicios jurídicos, sociales, culturales y afines; códigos 13, 26 y 34 de la CIUO-08, respectivamente).

<sup>a</sup> Los datos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay corresponden a 2017, los de México, a 2016, y los de Guatemala, a 2014.

Gráfico V.13

América Latina (promedio simple de 11 países): mediana de los ingresos laborales por hora, según sexo y tipo de ocupación, alrededor de 2017<sup>a</sup>  
(En dólares internacionales)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG); Fondo Monetario Internacional (FMI), "Implied PPP conversion rate" [en línea] [https://www.imf.org/external/datamapper/PPPEX@WEO/OEMDC/ADVEC/WEO\\_WORLD](https://www.imf.org/external/datamapper/PPPEX@WEO/OEMDC/ADVEC/WEO_WORLD).

**Nota:** Los cálculos fueron realizados sobre la base del indicador "implied PPP conversion rate", que refleja la relación entre las monedas locales y el dólar internacional, publicado en 2019 por el FMI.

<sup>a</sup> Los datos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay corresponden a 2017, los de México, a 2016, y los de Guatemala, a 2014.

Por otra parte, se observa también que la brecha salarial más acentuada se da entre los trabajadores de los cuidados personales. Esta es una clara demostración de discriminación: al asumirse como naturales las habilidades de las mujeres para el cuidado, se asigna una menor remuneración a aquellas que lo proveen. Las mujeres que se dedican a los cuidados personales, junto con las trabajadoras domésticas remuneradas, son las que perciben menores ingresos por su trabajo (un 11,2% de las mujeres que se ocupan de los cuidados personales de forma remunerada y un 15,7% de las trabajadoras domésticas remuneradas perciben ingresos inferiores a la línea de pobreza). De hecho, un 25,8% de las mujeres ocupadas como trabajadoras domésticas remuneradas y un 7,3% de las de las mujeres ocupadas como cuidadoras personales viven en hogares en situación de pobreza.

En América Latina, las mujeres que trabajan en el empleo doméstico tienen menores posibilidades de ejercer el derecho a la libertad sindical, el derecho de asociación y el derecho a la negociación colectiva. Al menos tres factores determinan esta menor capacidad de negociación. En primer lugar, no pueden fácilmente dejar sus trabajos ya que muchas veces su alojamiento y alimentación están vinculados al hogar donde trabajan. En segundo lugar, no pueden fácilmente medir el valor de sus contribuciones ya que los cuidados implican una dimensión afectiva intangible que hasta ahora no se refleja en los contratos de trabajo ni en las remuneraciones. En tercer lugar, la llegada de mujeres migrantes que se van sumando a la oferta de mano de obra en este sector muchas veces presiona a la baja los salarios. A pesar de que hay países que han impuesto normas al respecto, las especificidades de este sector no son propicias a ofrecer la protección jurídica necesaria para hacer efectivas estas libertades (Bastidas, 2014; Salvador y de los Santos, 2016).

Además del menor poder de negociación, existen otras explicaciones de los bajos salarios. Una de ellas es que, al no compartir espacio físico cotidiano de trabajo con sus pares y estar únicamente en contacto con sus empleadores, el intercambio y la generación de diálogo, así como la formación de redes laborales, se hacen mucho más difíciles y lejanos (véase el recuadro V.1).

**Recuadro V.1****El cuidado como profesión**

En el Brasil hay un reconocimiento institucional de la actividad de cuidado como un trabajo profesional. En 2002 se incorporó la actividad de "cuidadoras profesionales" en el marco de la nueva Clasificación Brasileña de Ocupaciones (CBO). Se incluyen en esta actividad aquellas personas que cuidan bebés, niños y niñas, jóvenes, adultos y personas mayores a partir de objetivos establecidos por instituciones especializadas o responsables directos, velando por el bienestar, salud, alimentación, higiene personal, educación, cultura, recreación y ocio de la persona asistida.

De acuerdo con la CBO, este trabajo puede ser desempeñado en hogares o en instituciones, bajo condiciones de trabajo amplias: trabajo autónomo o asalariado y con alguna forma de supervisión. Se prevé una variedad de horarios de trabajo posibles (jornada completa, por turnos o a plazo fijo). La CBO señala que, en el caso de cuidadores de personas con alteración de comportamiento, deben lidiar con situaciones de agresividad. Se destaca que esta familia ocupacional no comprende técnicos y auxiliares de enfermería, que quedan en el campo de la "enfermería" y no del "cuidado profesional", lo que implica regulaciones diferentes en cuanto a acceso a formación, certificación y salario.

La inclusión de la ocupación de "cuidadora" en el CBO condujo a un creciente reconocimiento de la ocupación y dio lugar a movilizaciones en las que se reclamaba una reglamentación especial. El reconocimiento de la profesión de cuidadora domiciliaria no ha estado desprovisto de tensiones y ha encontrado resistencia en los representantes de las profesiones de la salud (principalmente del campo de la enfermería). Las cuidadoras, por su parte, se han movilizado a fin de reglamentar el ejercicio profesional del trabajo de cuidado, fijar derechos y definir reglas de protección que las diferencien (en especial a las domiciliarias) de las trabajadoras domésticas remuneradas (la ocupación de origen de gran parte de ellas).

En febrero de 2018, la Comisión de Asuntos Sociales del Senado Federal aprobó una propuesta de reglamentación para el ejercicio de la profesión de "cuidador de personas mayores, niños y niñas, personas con discapacidad y enfermedades raras". Se estableció que la actividad solo podrá ser ejercida por "diplomados de la enseñanza básica (o sea, que hayan completado los ocho años de escolaridad mínima) con un curso de cualificación en el área, además de la edad mínima de 18 años, buenos antecedentes penales y certificado de aptitud física y mental". Se señala que la persona que ejerza el cuidado debe buscar la autonomía y la independencia y velar por el bienestar, salud, alimentación, higiene personal y recreación de la persona a la que acompaña y presta asistencia. Esta reglamentación, ya aprobada por la Cámara de Diputados, entrará en vigor cuando sea aprobada por el plenario del Senado.

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de N. Guimarães, "Los circuitos del cuidado: fronteras y actrices en las relaciones de trabajo. Reflexiones a partir del caso brasileño", documento presentado en el XXXVII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Boston, 24 a 28 de mayo de 2019.

## 2. Trabajadoras domésticas remuneradas

El trabajo doméstico remunerado ha sido tradicionalmente en América Latina una importante fuente de ocupación para las mujeres, principalmente para las provenientes de hogares pobres, las mujeres indígenas y las afrodescendientes. Cada vez más, las mujeres migrantes también se están insertando en este espacio laboral.

Poco más de 11 millones de mujeres se desempeñan en la actualidad en América Latina como trabajadoras domésticas remuneradas. Esta cifra se ha mantenido más o menos constante desde 2005. Sin embargo, el peso del trabajo doméstico remunerado en la ocupación femenina ha disminuido (de un 12,9% en el año 2000 a un 10,5% en 2017), a pesar del aumento de la demanda que se ha producido como resultado de la crisis de los cuidados.

Los promedios regionales ocultan, sin embargo, una gran heterogeneidad regional. Costa Rica es en la actualidad el país que tiene la mayor proporción del trabajo doméstico remunerado en la ocupación femenina (18%) y la República Bolivariana de Venezuela, el más bajo (3,4% datos para 2013). En tres países (Costa Rica, México y República Dominicana) se ha producido un aumento de esta proporción entre las mujeres ocupadas.

Las trabajadoras domésticas realizan tareas tanto de mantenimiento del hogar (limpieza, preparación de comidas, compras, atención de mascotas, entre otras) como de cuidado de niños, niñas y personas adultas mayores. El trabajo doméstico remunerado continúa siendo poco valorado socialmente y se percibe como un trabajo asociado a grupos sociales con un bajo nivel de educación. Debido al estigma que acarrea ese tipo de trabajo, las mujeres jóvenes están buscando otras opciones laborales. Como consecuencia, el promedio de edad del trabajo doméstico remunerado aumentó casi 8 años en menos de 20 años (de 34,5 años en 2000 a 42,2 en 2017). En la actualidad casi tres cuartas partes de las trabajadoras domésticas remuneradas (73,8%) se ubican en el tramo etario de 30 a 64 años.

Las trabajadoras domésticas han aumentado también su nivel de escolaridad promedio, de 6,4 años de estudios en el año 2000 a 7,4 años de estudios en 2017. En la actualidad, las trabajadoras con educación secundaria (entre 10 y 12 años de escolaridad) representan un porcentaje solo levemente inferior (26,7%) que las que tienen muy baja escolaridad (30,4%). Esta es una situación muy diferente de la que se observaba en el año 2000, cuando más de la mitad de las trabajadoras domésticas remuneradas (51,5%) tenía muy baja escolaridad y las que tenían educación secundaria (10 a 12 años) eran una minoría (12,0%).

Además de los cambios en las características personales de las trabajadoras domésticas remuneradas, se han producido transformaciones importantes en la forma en que se desarrolla este trabajo. Ha disminuido significativamente la proporción de trabajadoras domésticas remuneradas que se desempeñan bajo la modalidad puertas adentro (o sea, sin retiro, con cama adentro y pernoctando en el domicilio de sus empleadores). Mientras que en el año 2000 casi la cuarta parte de las trabajadoras domésticas remuneradas (22,6%) trabajaba puertas adentro, hoy esa cifra alcanza apenas un 7,3%.

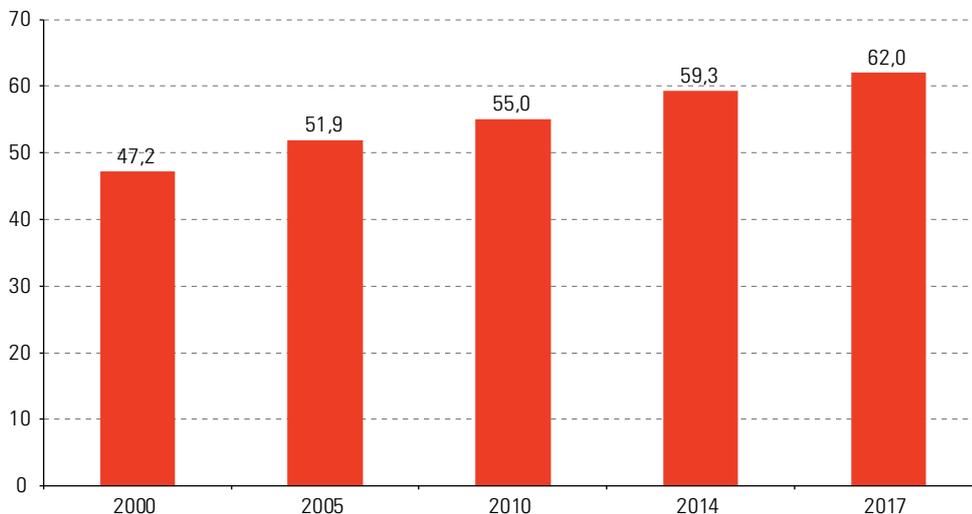
Las jornadas laborales de las trabajadoras domésticas remuneradas son más cortas y se asemejan más a las del resto de las personas asalariadas. Ha aumentado la proporción de trabajadoras en jornadas semanales cortas (hasta 24 horas semanales), lo que refleja un incremento en el trabajo parcial de dos o tres días a la semana y en el trabajo por hora dividido entre varios hogares. También ha aumentado la proporción de trabajadoras que realizan jornadas de hasta 44 horas, lo que refleja un mayor respeto a la jornada laboral legal (que en algunos países es de 44 horas). Por otra parte, ha disminuido de manera significativa la proporción de trabajadoras domésticas remuneradas con jornadas largas (45 y más horas), de un 53,4% a un 37,8%.

Los efectos combinados de las políticas públicas (entre ellas políticas de salario mínimo y reformas legales) y la demanda del mercado han hecho que aumente el nivel salarial de las trabajadoras domésticas remuneradas. Sus remuneraciones todavía están por debajo del promedio de las mujeres ocupadas, pero la brecha se ha ido cerrando. Mientras que en el año 2000 sus ingresos por hora representaban menos de la mitad en comparación con el total de mujeres ocupadas, alcanzaron un nivel del 62% en 2017.

Existe un prejuicio muy arraigado respecto a la falta de cualificaciones que requiere el trabajo doméstico y las tareas de cuidado. A pesar de la creciente demanda de estas labores y la complejidad de su desempeño, todavía se perciben como una extensión de las funciones domésticas “naturales” de las mujeres y no se reconoce que en la actualidad el trabajo doméstico (incluido el trabajo de cuidado) exige una gran variedad de habilidades y especialización. Se espera que las personas ocupadas en este sector realicen tareas múltiples. Algunas de esas tareas son de complejidad limitada (por ejemplo, el aseo y el planchado), pero otras son más complejas (por ejemplo, las que requieren el manejo de artefactos domésticos con múltiples funciones, la ayuda a niños y niñas en tareas escolares y el cuidado de personas adultas mayores, con discapacidad o enfermas). Dado el envejecimiento y la longevidad de la población y el número creciente de personas que necesitan cuidados a largo plazo, la atención ambulatoria en los hogares va adquiriendo mayor importancia. Muchas trabajadoras que se desempeñan en tareas de cuidado dentro de un hogar asumen responsabilidades que en otros contextos corresponden a trabajadoras cualificadas del área de la salud o de la enseñanza. Estas responsabilidades incluyen las de administrar fármacos, controlar signos vitales (por ejemplo, la presión arterial y el nivel de oxígeno en la sangre), cuidar la higiene y realizar traslados de personas mayores no autovalentes, entre otras.

Gráfico V.14

América Latina (promedio ponderado de 18 países): relación entre el ingreso promedio por hora de las mujeres ocupadas en el servicio doméstico y el resto de las mujeres ocupadas, alrededor de 2000, 2005, 2010, 2014 y 2017 (En porcentajes)



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

Resulta difícil distinguir el trabajo estrictamente de “cuidado” del trabajo doméstico en tareas estrictamente del hogar. No obstante, se está produciendo cada vez más una delimitación entre ambos, con las consiguientes diferenciaciones en cuanto al prestigio de la ocupación, lo que en algunos países se traduce en salarios más elevados y mayor prestigio social.

### 3. La violencia en el ámbito laboral en la economía del cuidado

La violencia en el mercado laboral es una amenaza para la dignidad, la seguridad, la salud y el bienestar de todas las trabajadoras. El Convenio sobre la Violencia y el Acoso, 2019 (núm. 190) de la OIT define la violencia y el acoso en el trabajo como “un conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables, o de amenazas de tales comportamientos y prácticas, ya sea que se manifiesten una sola vez o de manera repetida, que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar, un daño físico, psicológico, sexual o económico, e incluye la violencia y el acoso por razón de género” (OIT, 2019b).

El trabajo doméstico remunerado es una de las ocupaciones que enfrenta mayores riesgos de violencia y acoso en el trabajo, debido a diversos factores, como los que se exponen a continuación:

- se realiza en un espacio privado (el hogar de sus empleadores);
- se desarrolla en el marco de relaciones de poder asimétricas (relaciones laborales marcadas por una extrema desigualdad y verticalidad);
- se caracteriza por su aislamiento (sin la presencia de otras trabajadoras);
- es un trabajo infravalorado y con poco reconocimiento, y
- a pesar de los avances legales, todavía existe un insuficiente nivel de protección legal efectiva.

La violencia es una consecuencia de la discriminación y de las relaciones de poder y subordinación que naturalizan la desigualdad y las jerarquías sociales. Las trabajadoras domésticas remuneradas no solo enfrentan los efectos de la desigualdad de género. Se desempeñan en una ocupación de bajo reconocimiento social, asociado a su origen de clase, étnico, racial o de nacionalidad. Históricamente las relaciones laborales en el sector del trabajo doméstico remunerado han estado marcadas por una interseccionalidad de desigualdades y jerarquías<sup>4</sup>. El nivel socioeconómico, la condición étnico-racial, el género, el país de origen o el estatus migratorio son diferencias que, en sociedades con un alto grado de discriminación y racismo, colocan a las mujeres en una posición de alta vulnerabilidad desde el punto de vista de los derechos. Todos estos sistemas de opresión son determinantes en la normalización de la violencia, que llega a ser vista como una parte normal o incuestionable del trabajo diario. Esta situación está además condicionada por historias de vida de las propias trabajadoras, que generalmente también han experimentado la violencia en el seno de sus familias.

Tanto el Convenio núm. 189 de la OIT como el recientemente adoptado Convenio núm. 190 hacen referencia a esta situación. El Convenio núm. 189 exhorta a los Estados, en su artículo 5, a “adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos gocen de una protección efectiva contra toda forma de abuso, acoso y violencia” (OIT, 2011). El Convenio núm. 190 por su parte, exhorta a los Estados a identificar “los sectores u ocupaciones y las modalidades de trabajo en los que los trabajadores y otras personas concernidas están más expuestos a la violencia y el acoso” (art. 8) y a adoptar “una legislación y políticas que garanticen el derecho a la igualdad y a la no discriminación en el empleo”, por ejemplo, a quienes “están afectados de manera desproporcionada por la violencia y el acoso en el mundo del trabajo” (art. 6). En la Recomendación sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 206), que complementa el Convenio núm. 190, incluso se identifica el trabajo doméstico remunerado como una de las ocupaciones más expuestas a la violencia y el acoso (art. 9) (véase el recuadro V.2).

En la región no existen estudios cuantitativos que den cuenta de la prevalencia de la violencia y el acoso en el trabajo doméstico remunerado. La alta heterogeneidad que se observa entre un país y otro en cuanto a las condiciones de trabajo de las trabajadoras domésticas remuneradas permite también suponer que la incidencia de la violencia y el acoso varíe de un lugar a otro. Sin embargo, en un estudio sobre el trabajo doméstico remunerado en cinco países de la región (Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras y México), se detectó que casi el total de las mujeres participantes en la investigación ha experimentado distintas formas de abuso de poder laboral manifestadas en hostigamientos, violencia y acoso (Zaragocín y otros, 2018, pág. 35).

Las trabajadoras domésticas remuneradas que se desempeñan bajo la modalidad de alojamiento proporcionado por sus empleadores enfrentan mayores riesgos de abuso, violencia y acoso. Muchas de ellas tienen una carga de trabajo excesiva, falta de privacidad y espacios para dormir que no son apropiados. Tienen además una menor capacidad para poner fin a los abusos, ya que de su empleo no solo depende su salario sino también su alojamiento. A esas vulnerabilidades que enfrentan las trabajadoras domésticas migrantes se añade su falta de conocimiento de la cultura local, la escasez de redes de apoyo y la necesidad de enviar remesas, además de que muchas veces carecen por completo del derecho a la vivienda. Otro grupo de gran vulnerabilidad frente a la violencia y el acoso es el de las trabajadoras domésticas remuneradas adolescentes. Suelen estar lejos de su familia y son víctimas de abusos tanto físicos como emocionales y sexuales. Algunas trabajan a cambio de techo y comida y de la promesa de ayuda para continuar su educación, lo que solo en ocasiones se cumple.

<sup>4</sup> El enfoque de interseccionalidad permite abordar simultáneamente las interconexiones entre diferentes marcadores sociales (tales como etnia, raza, clase, lugar de origen y género). Estos marcadores generan identidades que se constituyen desde la diversidad, pero que pueden contribuir a la reproducción de la desigualdad y de los sistemas estructurales de poder. La violencia que viven las trabajadoras domésticas remuneradas no es ajena a las situaciones de xenofobia, racismo y otras formas de discriminación.

### Recuadro V.2

Aprobación del Convenio sobre la Violencia y el Acoso (núm. 190), que incluye la violencia y el acoso por razón de género; resolución de la 108ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, junio de 2019

En el marco de la 108ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, se adoptó el Convenio sobre la Violencia y el Acoso, 2019 (núm. 190). Este es el primer convenio que aprueba la Conferencia Internacional del Trabajo desde 2011, año en que se adoptó el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189). Es importante destacar que se trata de instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes para los países miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En el Convenio núm. 190 se establece que las referencias a la violencia y el acoso en el mundo del trabajo tienen que ver con el "conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables, o de amenazas de tales comportamientos y prácticas, ya sea que se manifiesten una sola vez o de manera repetida, que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar un daño físico, psicológico, sexual o económico, e incluye la violencia y el acoso por razón de género" (OIT, 2019b).

En el artículo 1 b) se recoge que "la expresión 'violencia y acoso por razón de género' designa la violencia y el acoso que van dirigidos contra las personas por razón de su sexo o género, o que afectan de manera desproporcionada a personas de un sexo o género determinado, e incluye el acoso sexual" (OIT, 2019b).

El Convenio va acompañado de la Recomendación sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 206) (no vinculante), que lo complementa. Por ejemplo, en el párrafo 9 de la Recomendación se mencionan las ocupaciones más expuestas a la violencia y al acoso, entre las que cabe destacar el trabajo doméstico. Por su parte, en el párrafo 10 se hace un llamamiento a proteger a los y las migrantes; en el párrafo 18 se insta a los Estados a adoptar medidas para mitigar el impacto de la violencia doméstica en el mundo del trabajo; en el párrafo 23 se reconoce que las normas de género fomentan la violencia y el acoso y se hace una exhortación a elaborar y difundir programas de formación que integren consideraciones de género para ayudar a los agentes públicos, y a empleadores y sindicatos, a cumplir sus mandatos.

Cabe destacar algunos contenidos cruciales desde el punto de vista de la igualdad del género y el derecho a la vida libre de violencia:

- Se aplica en los distintos espacios y ámbitos del mundo del trabajo e incluye la posibilidad de acoso y violencia en el marco de las comunicaciones que estén relacionadas con el trabajo, incluidas las realizadas por medio de tecnologías de la información y la comunicación, asunto absolutamente crucial en pleno siglo XXI en el marco de la revolución digital y del predominio de la industria 4.0 en todas las esferas de la vida cotidiana de las personas (art. 3 d)).
- Se reconoce que algunos grupos y sectores son especialmente vulnerables a situaciones de violencia y acoso. Entre estos cabe mencionar algunos con gran predominio de mujeres (salud, servicios sociales, trabajo doméstico, educación, entre otros). En particular, se mencionan elementos esencialmente pertinentes al ámbito del trabajo doméstico remunerado y se hace referencia explícita a las situaciones en que el alojamiento es proporcionado por el empleador (art. 3 e)). También se exhorta a la adopción de medidas apropiadas, de manera que se identifiquen los sectores u ocupaciones y las modalidades de trabajo en que los trabajadores y otras personas se vean especialmente expuestos a la violencia y el acoso (art. 8 b)).
- Se establece que se debe garantizar un fácil acceso a las vías de recurso y reparación frente a situaciones de violencia y acoso (art. 10). Esto a su vez se potencia y cobra fundamental relevancia en combinación con el reconocimiento de factores de riesgo tales como los estereotipos de género, las formas múltiples e interseccionales de discriminación y el abuso de las relaciones de poder, ya que la conjunción de estos riesgos con la falta de garantías, recursos de denuncia y vías de reparación son sustancialmente más frecuentes y graves en el caso de las mujeres. También se abordan los efectos de la violencia doméstica y su impacto en el empleo (art. 10 f)).

El Convenio fue aprobado por un amplio margen (439 votos a favor, 7 en contra y 30 abstenciones). Los países de América Latina y el Caribe se pronunciaron conjuntamente a favor de su aprobación. En estos momentos se encuentra en proceso de ratificación por los países. El Convenio entrará en vigor 12 meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos países hayan sido registradas en la OIT.

Parece crucial reconocer el aporte de este Convenio a la normativa internacional para alcanzar la igualdad de género y garantizar la autonomía física y económica de las mujeres en todo el mundo.

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190)*, Ginebra, 2019; *Recomendación sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 206)*, Ginebra, 2019.

Las trabajadoras domésticas remuneradas enfrentan distintos tipos de violencia y acoso en el trabajo, que ponen en riesgo su dignidad, seguridad y salud y constituyen una violación de sus derechos humanos.

En algunos estudios se ha indagado sobre los lugares donde las trabajadoras domésticas remuneradas enfrentan mayor inseguridad y riesgo de violencia. Ellas señalan que el mayor riesgo se encuentra dentro de la propia vivienda donde trabajan, pero también refieren situaciones de riesgo en los trayectos entre su lugar de trabajo y su lugar de residencia. Resaltan el hecho de que los dormitorios son lugares inseguros en su lugar de trabajo, pues pueden ser acusadas de robo por la pérdida de objetos personales o correr el riesgo de sufrir abusos por parte de los miembros de la familia.

Los efectos de la violencia en las trabajadoras domésticas remuneradas son múltiples. Dependiendo del tipo y frecuencia de las situaciones de violencia y acoso que han enfrentado, se han documentado fenómenos como trastorno de estrés postraumático, depresión, irritabilidad, ansiedad, sensación de nerviosismo, inseguridad y aislamiento social. También se han observado problemas sicosomáticos derivados de la exposición a la violencia, tales como perturbación del sueño, cefalea, dolores musculoesqueléticos y tensión muscular, náusea y problemas gástricos (véase el recuadro V.3).

### Recuadro V.3

#### Violencia laboral a través de las redes sociales

Las redes sociales pueden contribuir al establecimiento de lazos entre las trabajadoras, pero también pueden ser utilizadas como vehículo para la violencia o el acoso. En mayo de 2017, una empleadora colombiana publicó en su muro de Facebook una acusación sobre el presunto robo de una prenda por la trabajadora que se desempeñaba hasta entonces en su casa. La empleadora hizo apreciaciones negativas respecto a la trabajadora e invitó a sus contactos a comentar y compartir esta información. Incluyó el nombre completo y una foto de la trabajadora. Su publicación recibió numerosos comentarios que reforzaban la estigmatización social del trabajo doméstico remunerado y generaban un ambiente de hostilidad hacia la trabajadora.

El caso llegó a la Corte Constitucional de Colombia, que determinó que se había producido una vulneración de los derechos fundamentales de la trabajadora y que las afirmaciones realizadas por la empleadora afectaban la reputación de aquella y su valoración en la colectividad. La Corte calificó las expresiones de la empleadora de ofensivas e injuriosas y consideró que la acusación de robo era falsa o errónea, ya que no existía una sentencia judicial que la avalara. Consideró además relevante el hecho de que la publicación fuera vista por todo aquel que accediera a la cuenta de la empleadora, con la posibilidad de añadir nuevos comentarios. Por estas razones, la Corte determinó que la empleadora había desbordado los alcances constitucionales de la libertad de expresión y la obligó a publicar una rectificación en la misma página en que había publicado la difamación. La resolución indicaba además que "el ordenamiento jurídico colombiano prohíbe la creación de listas negativas a los empleadores, entendidas como la difusión de información de sus extrabajadores, que impliquen una limitación posterior de su acceso al mercado laboral" (Núñez y Lima, 2019)<sup>a</sup>.

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de E. Núñez, Elba y A. Lima, "Violencia de género en el trabajo remunerado del hogar en América Latina y el Caribe: experiencias, voces, acciones y recomendaciones de las organizaciones de trabajadoras para eliminarla", Federación Internacional de Trabajadores del Hogar (FITH), 2019, inédito.

<sup>a</sup> Véase Corte Constitucional de Colombia, "Sentencia T-243/18" [en línea] <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-243-18.htm>.

## D. Movimientos migratorios de las mujeres: impactos en la economía del cuidado

En los últimos años ha aumentado significativamente la proporción de mujeres que migran en busca de oportunidades laborales. Situaciones como la pobreza, la falta de empleos, la violencia y las distintas manifestaciones de la desigualdad de género son las principales razones por las que se marchan de sus países de origen.

Muchas de esas mujeres encuentran empleo como trabajadoras domésticas remuneradas en el país de destino. Por un lado, esto les permite acceder a un empleo remunerado relativamente rápido. Por otro, les impide desarrollar un proyecto de movilidad ocupacional debido a que carecen de redes de apoyo o se les dificulta el reconocimiento de títulos, e incluso por el estigma que supone para su historial ocupacional el haberse insertado en esa actividad laboral.

En diversos países de América Latina las necesidades de cuidado que no quedan cubiertas por las políticas nacionales ni por la mano de obra local son suplidas por las mujeres inmigrantes. La migración intrarregional para el cuidado ha ido aumentando significativamente desde finales del siglo XX, lo que se enmarca en importantes cambios de los patrones de migración<sup>5</sup>.

La inserción de las trabajadoras migrantes en el trabajo doméstico y de cuidados remunerado se considera como una expresión del carácter mutuamente complementario de los mercados de trabajo de los países de origen y destino. Las trabajadoras se insertan en una ocupación que la mano de obra local había empezado a abandonar, en una sociedad que requiere este tipo de servicios y no encuentra mano de obra disponible (Acosta, 2015).

## 1. Cadenas globales de cuidado

El concepto de cadenas globales de cuidado ha sido ampliamente utilizado para explicar la migración de las mujeres y su desplazamiento desde países de menores niveles de ingreso para asumir tareas reproductivas en países de mayores ingresos. Juntamente con los flujos de capitales, de información y de mercancías que circulan en la globalización también se crean circuitos internacionales de cuidadoras que garantizan la reproducción social en países de destino (Ehrenreich y Hochschild, 2003; Salazar, 2001).

Las migraciones internacionales suponen un nuevo desafío para el análisis de los cuidados. Las mujeres migran para asumir tareas que se derivan de la externalización del trabajo reproductivo en los países de destino, al mismo tiempo que asumen el peso de la provisión económica de sus hogares y realizan tareas de cuidado a distancia (cuidado transnacional) en el marco de una nueva organización social de la vida familiar forzada por su ausencia. La migración femenina desencadena así importantes transformaciones en los hogares: se produce una redistribución del trabajo de cuidado de los familiares que permanecen en el país de origen y se desarrollan los hogares transnacionales en los que sus miembros, a pesar de que viven separados por las fronteras nacionales, mantienen sus relaciones filiales, lo que refuerza el vínculo de sus sociedades de origen con las de destino (Leiva, 2015). La familia transnacional da lugar a prácticas de cuidado transnacional, con lo que la maternidad a distancia ha pasado a ser una de las prácticas más estudiadas.

## 2. Conformación de corredores migratorios para el cuidado en América Latina

La conformación de corredores migratorios para el cuidado está muy asociada al surgimiento de polos de desarrollo en torno a centros urbanos que han generado ocupaciones en servicios especializados y de altos ingresos<sup>6</sup>. Esto da lugar a un gran aumento de la demanda de servicios de apoyo a las labores de cuidado. Los trabajadores y trabajadoras de estas áreas requieren ayuda en sus labores de limpieza de la casa, la preparación de comidas y el cuidado de niños y personas adultas mayores, a fin de garantizar una máxima participación en el mercado laboral. Esta demanda es cubierta por la mano de obra de bajo costo, compuesta crecientemente por trabajadoras migrantes, ante la falta de disponibilidad de mano de obra nacional.

<sup>5</sup> Según datos censales, la población inmigrante proveniente de ultramar fue disminuyendo paulatinamente desde 1970 (cuando representaban un 76,1%) hasta llegar a ser minoritaria en 2010 (37,2%). En cambio, las personas provenientes de países de la región constituyen en 2010 casi dos tercios del total de inmigrantes en América Latina y el Caribe (62,8%) (Martínez y Orrego, 2016; CEPAL, 2018a).

<sup>6</sup> Según datos de la CEPAL sobre la base de encuestas de hogares de los respectivos países, la tasa de participación laboral de las mujeres de América Latina con estudios postsecundarios (13 años y más de escolaridad) es del 72,7%.

Uno de los efectos de este fenómeno es el incremento de las brechas de desigualdad dentro de los propios países y entre un país y otro, una mayor segregación del mercado de trabajo y la transferencia de las tareas poco apreciadas por la población local a mujeres de otras procedencias, que están dispuestas a aceptarlas a cambio de una mínima remuneración (Soto y otros, 2016).

A pesar de su importancia, los cuidados no son uno de los temas prioritarios de reflexión en la agenda de migración y desarrollo. La relación entre la migración y el desarrollo se ha centrado más bien en el impacto de las remesas y las consecuencias de la migración sobre el crecimiento y el capital humano, en la contribución de la población migrante a los sistemas de seguridad social o en los costos que representa para las políticas sociales. No se ha evaluado la contribución económica del trabajo de cuidado que realizan las trabajadoras migrantes ni su aporte al bienestar de las familias y la reproducción social en un sentido más amplio. La valoración del aporte económico y social en los países de destino del trabajo de cuidado realizado por trabajadoras migrantes queda como tarea pendiente.

La mayor parte de las trabajadoras domésticas remuneradas migrantes provienen de países limítrofes. La proximidad geográfica es un factor que adquiere gran importancia en la decisión de migrar, sobre todo cuando las migrantes dejan a su familia en el país de origen. A través de la migración, la trabajadora adquiere mayor independencia y asume un rol de proveedora que le otorga mayor autoridad en la toma de decisiones en su hogar.

### **a) Trabajadoras domésticas remuneradas migrantes: un grupo heterogéneo**

Las trabajadoras domésticas remuneradas migrantes provienen de distintos sectores sociales y situaciones que han marcado su proyecto migratorio. Sus trayectorias laborales previas en muchos casos no están conectadas al trabajo doméstico. En general son trabajadoras más jóvenes y con mayor escolaridad que las nacionales. En Chile, la diferencia de edad entre las trabajadoras domésticas locales y las migrantes es de casi 11 años, y en Costa Rica, de casi 4 años. Además, en Chile las trabajadoras domésticas migrantes se concentran en los tramos de educación más altos. En la Argentina se concentran en los tramos intermedios y en Costa Rica, con una migración más heterogénea, se observa un peso mayor de las migrantes entre las trabajadoras con muy baja escolaridad, pero también entre quienes tienen estudios postsecundarios.

Las trabajadoras migrantes no solo toman ocupaciones que las nacionales contemplan cada vez menos como una opción para ellas, sino que, además, dentro del propio trabajo doméstico remunerado, tienden a ocupar posiciones que las nacionales no quieren asumir. Las migrantes están sobrerrepresentadas entre quienes trabajan en la modalidad "puertas adentro", lo que implica que su lugar de trabajo es también su lugar de residencia. En Costa Rica, un 16% de las trabajadoras domésticas remuneradas migrantes se desempeña puertas adentro, en tanto apenas el 1% de las trabajadoras nacionales lo hace en esa modalidad. En Chile, un 17% de las trabajadoras migrantes residen en la vivienda de sus empleadores, cifra que en el caso de las nacionales alcanza solo el 6%.

Para muchas trabajadoras migrantes, sobre todo las que han viajado solas y han dejado a sus hijos en el país de origen, el primer empleo es en las labores domésticas remuneradas, con alojamiento en el lugar de trabajo. Este empleo tiene la ventaja de ofrecer un salario mayor y garantizar el máximo ahorro, ya que no hay gastos de vivienda, transporte o sustento. De este modo las trabajadoras migrantes pueden reunir una mayor cantidad de dinero para enviar a la familia que permanece en el país de origen o para acelerar la reunificación familiar. Algunas trabajadoras asocian además esa situación a una mayor seguridad personal en un entorno que les es ajeno y desconocido. La modalidad de trabajo con alojamiento suele ser transitoria y su duración depende del proyecto migratorio de la trabajadora (véase el recuadro V.4).

**Recuadro V.4****Trabajadoras domésticas remuneradas migrantes en el Brasil**

El Brasil tiene una tasa relativamente baja de población migrante. Según datos oficiales, esta alcanzaba poco más de 735.000 personas en 2017 (un 0,35% de la población nacional). Se trata de una migración mayoritariamente masculina (54%) y con una presencia notable de portugueses (24%), seguida de japoneses (8,4%). La migración de países vecinos es menor (un 6,7% de paraguayos y un 6,5% de bolivianos).

A pesar de la baja tasa de inmigración, un estudio de carácter cualitativo, realizado en la ciudad de São Paulo por el Centro de Derechos Humanos y Ciudadanía del Inmigrante (CDHIC) junto al Centro de Solidaridad Laboral y en colaboración con el Sindicato de Trabajadores Domésticos del Municipio de São Paulo (STDMS), permitió observar la presencia de trabajadoras migrantes en las labores domésticas.

Durante mucho tiempo, la migración a São Paulo de trabajadoras provenientes de países vecinos estaba asociada a su participación en talleres de costura. La situación ha ido cambiando en la medida en que el trabajo doméstico remunerado se ha convertido en una ocupación más atractiva debido a los incrementos salariales, las mejores condiciones laborales y el mayor nivel de formalización, como resultado de las políticas orientadas a este sector de la economía.

El Brasil modificó su legislación migratoria a través de la Ley Complementaria núm. 105/2015, que entró en vigor en 2017. El anterior Estatuto del Extranjero, adoptado en la década de 1980, en el período de la dictadura militar, caracterizaba el tema de la migración como un problema de seguridad e impedía a las personas migrantes participar en actividades políticas y sindicales. La nueva Ley de Migración núm. 13.445 pone fin a esta limitación y permite la sindicalización de las trabajadoras migrantes, lo que es reivindicado como un logro importante por el sindicalismo.

El estudio permitió confirmar la presencia de mujeres de diversas nacionalidades que se desempeñan como trabajadoras domésticas remuneradas, entre ellas haitianas, angoleñas, venezolanas, paraguayas, peruanas y bolivianas.

Poco más de la mitad de las trabajadoras entrevistadas tiene al menos educación secundaria completa y el resto, secundaria incompleta, y la mayoría de ellas no realizaba trabajo doméstico remunerado en su país de origen. A pesar de contar con estatus migratorio regular, la gran mayoría de las trabajadoras se desempeña de manera informal (sin contrato de trabajo), lo que indica que la falta de documentación no es lo que motiva el incumplimiento de parte de sus empleadores. El estudio mostró también que la mayoría de las trabajadoras desconocía la legislación sobre trabajo doméstico remunerado en el Brasil y no estaba informada sobre sus derechos.

La falta de dominio del portugués es una barrera que señala la mayoría de las trabajadoras migrantes (excepto las angoleñas). El estudio detectó que las trabajadoras migrantes que tienen alojamiento en el propio hogar donde trabajan, enfrentan la falta de tiempo para asistir a cursos de idioma portugués, realizar trámites o solventar otros asuntos que les permitirían integrarse más rápidamente en la ciudad de destino. El hecho de no conocer la lengua y vivir en el lugar de trabajo provoca mayores sentimientos de aislamiento y soledad debido a la falta de socialización, dificulta la integración y limita las posibilidades de cambiar de trabajo.

**Fuente:** Centro de Derechos Humanos y Ciudadanía del Inmigrante (CDHIC), *Mulheres migrantes e refugiadas trabalhadoras domésticas na cidade de São Paulo e Região Metropolitana*, São Paulo, 2018; entrevista a trabajadora inmigrante, miembro del Sindicato de Trabajadores Domésticos del Municipio de São Paulo (STDMS).

**b) Corredores migratorios****i) Corredor migratorio Argentina-Paraguay-Perú**

Según datos de las encuestas de hogares de la región, se estima que un 5% de la población argentina es migrante, lo que equivale a poco más de 2 millones de personas. Los colectivos más numerosos provienen de países limítrofes: un 32,5% del Paraguay, un 20% del Estado Plurinacional de Bolivia, un 10% de Chile y un 9,4% del Perú<sup>7</sup> (OIT, 2017). Al igual que en el resto de América del Sur, los flujos migratorios están feminizados y se estima que las mujeres representan más de la mitad de ellos. Además, un 30% de las mujeres migrantes ocupadas se desempeña en el servicio doméstico. Esta cifra contrasta con la proporción de mujeres nacionales que se ocupan en el trabajo doméstico remunerado, que llega al 12%.

<sup>7</sup> Cálculos correspondientes al año 2015, sobre la base de datos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas.

La actual política migratoria de la Argentina se basa en la Ley de Migraciones núm. 25.871, en vigor a partir de enero de 2004, complementada por el decreto núm. 616 de 2010 y el programa de regularización Patria Grande, destinado a los ciudadanos de los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y de sus Estados asociados. La legislación argentina permite a los ciudadanos del MERCOSUR y países asociados ingresar al país con su documento de identidad nacional y solicitar la residencia temporal de dos años sin mayores requisitos que su ingreso a través de vías legales y su certificado de antecedentes. Al cabo de los dos años, obtienen la residencia permanente por arraigo. Las personas de países fuera del MERCOSUR pueden solicitar residencia temporal de un año (prorrogable) si cumplen los requisitos establecidos para cada categoría de residencia.

El trabajo doméstico remunerado es una ocupación que desempeñan mayormente trabajadoras provenientes del Paraguay y del Perú (el 69% de las inmigrantes paraguayas y el 58% de las peruanas están ocupadas en este sector), aunque hay estudios cualitativos que indican que algunas trabajadoras peruanas lo ven como un empleo del que esperan salir (Jaramillo, 2019). El contingente de trabajadoras domésticas remuneradas migrantes en la Argentina es heterogéneo e incluye a mujeres que poseen distintas trayectorias migratorias y laborales y diversos niveles de educación y formación profesional.

Las trabajadoras domésticas remuneradas paraguayas provienen principalmente de zonas rurales, son jóvenes y suelen tener un bajo nivel educativo. Muchas de ellas eran trabajadoras domésticas remuneradas desde antes de migrar. La Argentina es elegida por las trabajadoras paraguayas como lugar de destino debido a la facilidad de acceso y a las oportunidades de avance económico y social que allí existen. Por ejemplo, encuentran mayores oportunidades laborales que en su país de origen, junto con niveles salariales más elevados y un acceso más fácil y de menor costo a servicios públicos esenciales en el ámbito de la salud (y de la educación cuando pueden traer a sus hijos). Las trabajadoras valoran especialmente la buena atención de salud y que sus hijos tengan acceso a un sistema educativo que consideran de buena calidad. También valoran las medidas de política social que las favorecen (aun cuando se exige un número mínimo de años de residencia para optar a estos beneficios) y la posibilidad de jubilarse (a través de la Ley núm. 26.970) al alcanzar la edad necesaria (Messina, 2015; Dobrée, González y Soto, 2015).

La migración peruana representa en la actualidad el cuarto colectivo con mayor representación de migrantes en la Argentina y muestra un alto grado de concentración en el trabajo doméstico remunerado. Las trabajadoras peruanas cuentan con mayor nivel de instrucción y muchas de ellas tienen secundaria completa e incluso estudios postsecundarios (Rosas, 2010). Antes de migrar, muchas tenían trabajos cualificados o semicualificados (como secretarías, técnicas de enfermería, ocupaciones en el área de belleza) y una gran proporción se ocupaba en el área de comercio. También hay trabajadoras domésticas migrantes con títulos terciarios y universitarios (como asistentes sociales, licenciadas en enfermería u obstetricia, maestras, entre otras) que, sin embargo, no pudieron optar por otras trayectorias laborales. Las dificultades en la homologación de esos títulos son uno de los factores principales que impiden que se ejerza la profesión en el lugar de destino<sup>8</sup>.

La Argentina ha puesto en marcha importantes iniciativas encaminadas a mejorar la situación de las trabajadoras domésticas remuneradas. En 2013 se adoptó una nueva ley que las equipara en casi todos los aspectos al resto de los trabajadores asalariados<sup>9</sup>. Esta legislación fue complementada con una política de promoción de la formalización laboral dirigida tanto a las trabajadoras nacionales como a las migrantes.

## *ii) Corredor migratorio Chile-Perú*

Se estima que en 2017 vivían en Chile alrededor de 777.400 personas migrantes, lo que representa un 4,4% de la población. Las estimaciones correspondientes a 2015 indicaban que los colectivos más numerosos provienen de los países limítrofes o vecinos: un 38% del Perú, un 15% de la Argentina, un 8% del Estado Plurinacional de Bolivia, un 5% de Colombia y un 5% del Ecuador (OIT, 2017). Las informaciones recientes indican que la migración proveniente de la República Bolivariana de Venezuela se ha convertido en la más numerosa (INE, 2019).

<sup>8</sup> Persisten dificultades para la validación de los estudios, a pesar de que hay una normativa de alcance regional (el Plan de Acción del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR de 2010) en que se incorpora este tema y se propone simplificar los trámites administrativos para obtener equivalencias en estudios y títulos de enseñanza superior (Jaramillo, 2019). Sin embargo, en la práctica esta simplificación aún no se ha materializado.

<sup>9</sup> Véase Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2013).

En Chile, un 13% de las mujeres migrantes ocupadas se desempeña en el servicio doméstico<sup>10</sup>. Esta cifra contrasta con la proporción de mujeres nacionales que se ocupan en este sector, que es del 8%.

La mayoría de las personas migrantes utilizan los contratos laborales como mecanismo para la obtención de la visa de residencia temporal. Esta se otorga por un año y es renovable por un segundo año, al cabo del cual se puede solicitar la residencia permanente. Quienes llegan a hacerse residentes permanentes pueden optar a la reunificación familiar y traer a sus familiares a Chile<sup>11</sup>.

Una gran proporción de mujeres migrantes se concentran en el trabajo doméstico, una ocupación que cuenta con un importante grado de protección laboral, ya que la Ley núm. 20.786 de 2014 les confiere en casi todos los aspectos los mismos derechos previstos para el resto de los asalariados y asalariadas. En Chile ha habido además un esfuerzo importante por formalizar el trabajo doméstico. Se ha logrado que más de la mitad de las trabajadoras de este sector cuenten con contrato laboral y cobertura de seguridad social. Las trabajadoras domésticas remuneradas migrantes saben que deben tener un contrato laboral para obtener la visa temporal. La obtención de dicho contrato es un elemento clave en los términos de la negociación al iniciar una relación laboral. Por ese motivo, la mayoría de las trabajadoras domésticas migrantes cuentan con aportes a la seguridad social (65,2%) y el nivel de formalidad laboral que logran es mayor que el de las trabajadoras domésticas remuneradas chilenas (véase el recuadro V.5).

#### Recuadro V.5

Migración circular: trabajadoras bolivianas en el trabajo doméstico remunerado en Chile

Según datos del Departamento de Extranjería y Migración de Chile, la migración del Estado Plurinacional de Bolivia a Chile se ha incrementado en los últimos años. Las trabajadoras domésticas remuneradas llegan a Chile a través de estrategias de migración circular, es decir de manera temporal, repetitiva y cíclica. No buscan asentarse en Chile como país de destino permanente. Se trata de una estrategia de supervivencia, dada la necesidad de aportar ingresos al hogar. Viajan por tierra desde diversas ciudades, principalmente de los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí, situados a lo largo de los 800 km de frontera con Chile. Las trabajadoras bolivianas se concentran en la zona norte de Chile, frontera con el Estado Plurinacional de Bolivia. Este es un patrón peculiar, ya que la mayor parte de las trabajadoras migrantes de otras procedencias se desplazan hacia la zona central del país, donde hay mayores fuentes de empleo.

Las trabajadoras ingresan con su documento de identidad del Estado Plurinacional de Bolivia (como turistas), lo que les permite permanecer en el país por 90 días. Pasado ese plazo vuelven al Estado Plurinacional de Bolivia, algunas por unos días y otras por periodos mayores (algunos meses o un año), para luego regresar a Chile nuevamente a trabajar. En su mayoría no se acogen al Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile (que les permitiría permanecer un año) ni solicitan permiso de trabajo. Entre las razones que ayudan a explicar esta estrategia de circularidad cabe mencionar el desconocimiento de la normativa sobre circulación de personas del MERCOSUR y los costos económicos que implica la regularización. La visa de residencia temporal tiene un valor de 283 dólares y el permiso de trabajo cuesta 150 dólares. Otra razón para no optar por la visa temporal es el temor de que ello las obligue a permanecer en Chile por un año (como condición para obtener la residencia definitiva), lo que les impediría volver cada tres meses a su país de origen para visitar a sus hijos. Dado que no tienen permiso de trabajo, las trabajadoras tampoco tienen contrato y la relación laboral se establece en condiciones de extrema vulnerabilidad y riesgo de abusos y violación de derechos. Frente a esta situación, no se sienten en condiciones de reclamar (Leiva y Ross, 2016).

Suelen preferir las oportunidades laborales con alojamiento en el lugar de trabajo, como parte de una estrategia destinada a ahorrar el máximo para poder enviar dinero a su familia en el país de origen. En Chile, los ingresos salariales pueden duplicar los que se obtienen en el Estado Plurinacional de Bolivia. Estas trabajadoras dedican casi todo su salario a las remesas que envían a sus familiares. A pesar de no tener contrato, sus salarios son similares a los de las trabajadoras domésticas chilenas. Debido al carácter circular de la migración, sus trayectorias laborales se ven fraccionadas y deben buscar trabajo nuevamente cada vez que regresan a Chile.

**Fuente:** S. Leiva, M. Mansilla y A. Comelin, "Condiciones laborales de migrantes bolivianas que realizan trabajo de cuidado en Iquique", *Si Somos Americanos*, vol. 17, N° 1, Santiago, Universidad Arturo Prat (UNAP), 2017; S. Leiva y C. Ross, "Migración circular y trabajo de cuidado: fragmentación de trayectorias laborales de migrantes bolivianas en Tarapacá", *Psicoperspectivas*, vol. 15, N° 3, Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUCV), 2016.

<sup>10</sup> Datos obtenidos mediante procesamientos de encuestas de hogares disponibles en el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la CEPAL.

<sup>11</sup> Una de las razones para el otorgamiento de una visa de residencia temporal es el vínculo con un familiar que tenga residencia definitiva. Otros motivos para optar a la visa temporal son el embarazo, la necesidad de tratamiento médico y la condición de ciudadano del MERCOSUR o extranjero con vínculo con chileno, incluidos los casos de uniones civiles realizadas en Chile o en el extranjero, independientemente del sexo de los contrayentes.

### iii) Corredor migratorio Costa Rica-Nicaragua

Costa Rica ha sido históricamente uno de los destinos principales de las personas provenientes de Nicaragua, que migran en busca de empleos y mejores salarios. Según los últimos datos disponibles (2015), se estima que un 71% de la población migrante que reside en Costa Rica proviene de Nicaragua (421.697 personas, que representan un 8,5% de la población) (OIT, 2017). A la migración histórica de carácter económico se ha sumado un nuevo tipo de migración por razones políticas. A partir de 2018, Costa Rica empezó a otorgar estatus de refugiados a personas provenientes de Nicaragua que cumplieran ciertos requisitos. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) estima que esta cifra alcanzó en abril de 2019 las 46.000 personas (entre quienes tienen el estatus de refugio concedido y quienes lo están tramitando)<sup>12</sup>.

A raíz de los recientes conflictos políticos y sociales en Nicaragua, han empezado a llegar inmigrantes nicaragüenses de mayor nivel educativo, con estudios técnicos y universitarios. Dado que sus títulos no son válidos en Costa Rica y que necesitan insertarse laboralmente a corto plazo, muchas personas han empezado a insertarse como trabajadoras domésticas remuneradas, pero sobre todo en el ámbito de los cuidados domiciliarios más cualificados (por ejemplo, en el cuidado de personas adultas mayores). Las inmigrantes que provienen del ámbito de la salud (doctoras, enfermeras y auxiliares) llegan a un mercado de cuidados domiciliarios con gran demanda de personal cualificado y se desempeñan tanto en sistema de turnos como con alojamiento en el lugar del trabajo. A pesar de la devaluación de sus cualificaciones, sus salarios les permiten lograr un mayor nivel de ahorro y enviar remesas a Nicaragua.

Según datos de la CEPAL, en Costa Rica, un 34% de las mujeres migrantes ocupadas se desempeña en el servicio doméstico. Esta cifra contrasta con la proporción de mujeres nacionales que se ocupan en este sector, que llega al 16%.

En Costa Rica, la Ley General de Migración y Extranjería (Ley núm. 8764) está en vigor desde 2010, y pone énfasis en su papel para el desarrollo. Al aprobarla se establecieron medidas encaminadas a facilitar la regularización de migrantes sin documentos, que incluía sectores clave de migración laboral (agricultura, construcción y servicio doméstico). La Ley impuso además el requisito de afiliación al sistema nacional de seguridad social para obtener la situación migratoria regularizada y se introdujeron tasas por estancia irregular que se deben pagar antes que se inicie el proceso de regularización.

La cercanía entre Costa Rica y Nicaragua facilita los desplazamientos de las trabajadoras inmigrantes. Esto da lugar a una combinación de segmentos de población inmigrante que vive permanentemente en Costa Rica y población que migra de manera temporal, especialmente para dedicarse a ocupaciones como el trabajo doméstico remunerado (y en el caso de los hombres, a la construcción). Esta migración temporal adquiere para algunas trabajadoras el carácter de migración circular, pues alternan períodos en cada uno de los países<sup>13</sup>.

Considerando la importancia de la formalidad en el empleo de las trabajadoras domésticas remuneradas para mantener su estatus migratorio regular, este es un tema crucial en la negociación de las condiciones laborales. La ley exige que la trabajadora esté sujeta a contrato (oral o escrito) y tenga cotizaciones a la seguridad social, independientemente del número de horas que trabaje o el número de empleadores que tenga. Ello podría explicar por qué la proporción de trabajadoras domésticas migrantes inscritas en la seguridad social (43,6%) es casi el doble que la de trabajadoras domésticas remuneradas nacionales (22,1%).

<sup>12</sup> Véase ACNUR (2019).

<sup>13</sup> Voorend y Robles (2011) señalan que es posible que este tipo de migración temporal no sea captada adecuadamente en las encuestas y su número esté siendo subestimado.

## E. Debates en torno a la contabilización de los cuidados en los Sistemas de Cuentas Nacionales (SCN)

El conjunto de actividades, bienes y servicios necesarios para la reproducción social es uno de los principales aportes de la economía del cuidado. A ese respecto, se pueden definir dos dimensiones de análisis: i) el aporte que la economía del cuidado realiza a los aparatos productivos actuales y que suele encontrarse invisibilizado, y ii) los mayores aportes que este sector podría sumar a las economías de la región si contara con el debido nivel de reconocimiento, remuneración y redistribución. Este último ejercicio constituye un campo de estudio creciente en que se pueden elaborar argumentos prácticos para avanzar en la agenda de políticas que favorezcan la autonomía de las mujeres desde un enfoque económico y viceversa. En ese sentido, al preguntarse por el aporte económico del cuidado se pueden entrelazar con claridad tres de los ODS de la Agenda 2030: el de trabajo decente y crecimiento económico (Objetivo 8), el de igualdad de género (Objetivo 5) y el de la reducción de las desigualdades (Objetivo 10) (Ilkkaracan, Kim y Kaya, 2015).

### 1. Debates acerca de la contabilización y modelización de los cuidados

#### a) La contabilización de los cuidados en los Sistemas de Cuentas Nacionales

La falta de registro macroeconómico del trabajo de cuidado no remunerado que se realiza mayoritariamente en los hogares afecta de forma desigual a mujeres y hombres frente a la posibilidad de participar en la economía. Su no contabilización limita el reconocimiento social de la tarea y, con ello, la posibilidad de que quienes trabajan de forma no remunerada reclamen parte de la riqueza generada (Mellor, 2018).

Frente al argumento histórico de que el trabajo no remunerado de los hogares no se debería contabilizar porque por esa vía no se intercambia dinero, la economía feminista pone de relieve que las cuentas nacionales no son más que un sistema de convenciones, por lo que pueden modificarse según sea necesario e incorporar valoraciones referentes a transacciones no monetarias (Heintz, 2019). De hecho, el sistema ya realiza este tipo de ejercicio cuando indica la imputación de valores ficticios de rentas respecto de las viviendas propias o de algunos servicios que brinda gratuitamente el Estado, que se valoran anualmente para su contabilización en el producto interno bruto (PIB) (SCN 2008).

En las últimas décadas se ha avanzado en la creación de cuentas satélite que contabilizan el aporte del trabajo no remunerado de los hogares. No obstante, como su nombre lo indica, estas cuentas no quedan incorporadas en los números que analizan diariamente quienes toman decisiones en la agenda pública (CEPAL, 2017 y 2016a; Saunders y Dalziel, 2017). Por ese motivo, una de las novedades en este ámbito consiste en aplicar directamente el cálculo de un producto interno expandido, es decir, tener en cuenta de manera oficial el trabajo no remunerado. El valor agregado por el trabajo no remunerado se puede sumar mediante cualquiera de las tres metodologías que suelen utilizarse para construir el PIB: por destino, por sectores y por ingresos. En el primer caso, se incorporan el consumo y la inversión de bienes no producidos en el mercado. En el segundo, se incorpora el trabajo no remunerado como un sector a valor imputado, incluyendo un valor para la depreciación y restando los bienes intermedios utilizados para realizarlo (al precio al que fueron comprados). En el tercero, se incorpora como un ingreso con el que también cuentan las familias, que no llega por el mercado. El método de PIB por sectores sigue siendo el más fácil de calcular. En él se utilizan las encuestas de uso del tiempo y se valorizan las horas según los salarios ajustados por las capacidades de quien cuida (Rodríguez, 2015; Suh y Folbre, 2016; CEPAL, 2016a).

Por último, también es importante repensar la forma en que se contabilizan los recursos que el Estado destina a áreas de cuidado. En la medida en que se registran como gastos y no como inversión, el espacio fiscal para esos servicios resulta limitado (Seguino, 2017). En perspectiva, el gasto en servicios de cuidado de calidad es en realidad una inversión monetaria y no monetaria que mejora las condiciones de vida y de formación de las sociedades a mediano y largo plazo. Por lo tanto, debería registrarse como una inversión.

Considerando esta crítica, para poner el cuidado en el centro de la economía no solo debería cambiarse la forma en que se calcula el PIB, sino también modificarse los criterios utilizados para registrar las erogaciones del Estado en la cuenta de ahorro-inversión (De Henau, Himmelweit y Perrons, 2017; Heintz, 2019).

## b) Modelos macroeconómicos para evaluar los impactos del cuidado

Así como es importante la incorporación del cuidado en las cuentas nacionales, también lo es su inclusión en los modelos macroeconómicos. Gran parte de las relaciones entre las variables macroeconómicas que guían las decisiones de política pública se basan en modelizaciones teóricas previas acerca de los comportamientos económicos de las sociedades. La mayoría de esos modelos fueron construidos excluyendo las relaciones de cuidado imprescindibles en la vida de las personas, con lo que se omitió el aporte e impacto que pueden tener en el resto de la economía (Braunstein, van Staveren y Tavani, 2011). Para revertir esta situación, en los últimos años han proliferado diversos proyectos académicos que sirven para modelizar la macroeconomía de forma que se tenga en cuenta la economía del cuidado y se reflejen su centralidad y sus impactos. Los modelos macroeconómicos que incorporan el cuidado permiten proyectar distintos escenarios alternativos para una economía específica. Con ellos, quienes toman decisiones de política pública pueden ver los efectos de corto, mediano y largo plazo que podrían tener diversas políticas en el ámbito productivo y también en el reproductivo.

Un primer grupo de modelos predice cómo el cierre de las brechas laborales y de ingresos de género permitiría un mayor crecimiento económico para toda la sociedad. Sin embargo, para que el cierre de esas brechas ocurra sin provocar una mayor pobreza temporal de las mujeres, se necesitan sistemas integrales que distribuyan socialmente el trabajo de cuidado que hoy está casi exclusivamente a cargo de las mujeres (CEPAL, 2014). Por ello, un segundo grupo de modelos se centra en los impactos macroeconómicos de implementar políticas públicas de cuidado, es decir, la implementación parcial o total de una “diversidad de instrumentos para responder a las necesidades de las personas que requieren cuidados y que cuidan y su articulación con las políticas sectoriales de salud, educación, seguridad social y empleo, entre otras” (Rico y Robles, 2016, pág. 14).

Los modelos ayudan, entre otras cosas, a entender los resultados fiscales de estas políticas a lo largo del tiempo. Esto es importante porque, con una mera mirada de corto plazo, el costo fiscal de las políticas de cuidado suele ser un factor limitante para que los gobiernos avancen en su implementación (Chopra, Kelbert e Iyer, 2013). Los modelos permiten además ver cuál de los caminos posibles para socializar el cuidado es el más eficiente, según las particularidades estructurales de cada sociedad (Ilkkaracan, Kim y Kaya, 2015).

En líneas generales, los modelos encuentran un “círculo virtuoso” (OIT, 2018) entre: i) el destino de recursos a políticas de cuidado; ii) la generación de empleos en sectores feminizados y la consecuente distribución del ingreso hacia las mujeres; iii) el firme impacto en el consumo en sectores de bajos ingresos y, por lo tanto, en el nivel de actividad económica, y iv) la generación de nuevos recursos fiscales a través de la recaudación (Díaz y otros, 2019; Ilkkaracan, Kim y Kaya, 2015). Sin embargo, los impactos de largo plazo presentan matices muy diferenciados dependiendo de la región, el país y el contexto específico en que se apliquen tales políticas (Onaran, Oyvatt y Fotopoulou, 2019).

## 2. Ineficiencias de la división sexual del trabajo

Existen modelos que visibilizan la ineficiencia de la división sexual del trabajo para el funcionamiento de la economía. Permiten estimar cuánto más crecimiento económico se lograría si la participación y la remuneración laboral de las mujeres fuera similar a la de los hombres. El McKinsey Global Institute (2015) evaluó cuál sería el producto bruto de la región latinoamericana si, hacia el 2025, las mujeres y los hombres tuvieran la misma tasa de participación laboral, trabajaran la misma cantidad de horas y presentaran idénticos índices de productividad. Se concluyó que el cierre completo de estas brechas podría incrementar alrededor de un 34% el PIB de América Latina para 2025. Según otra estimación, realizada por la CEPAL (2018b), si las tasas de participación laboral de las mujeres aumentaran un 1% anualmente hasta 2030, el aporte al crecimiento podría ser de hasta 2,14 puntos porcentuales del PIB en el último año (CEPAL, 2018b). Si el incremento de la tasa de participación fuera aún mayor, hasta llegar a la convergencia en 2030, el aporte al crecimiento sería

superior, de 6,93 puntos porcentuales. Este crecimiento, que actualmente no se genera, puede interpretarse como el costo de oportunidad de sostener la división sexual del trabajo. Sin embargo, para algunas autoras, a largo plazo, el vínculo entre la mayor participación laboral de las mujeres *per se* y el crecimiento económico no es tan lineal, sino que depende del patrón de crecimiento del país y del contexto macroeconómico global (Braunstein, Bouhia y Seguino, 2019).

La ineficiencia de la actual división sexual del trabajo también se ve en su incidencia sobre la desigualdad. El cierre de las brechas en la participación y los ingresos tendría un impacto positivo en la disminución de la pobreza y la desigualdad. Se estima que, si las mujeres tuvieran iguales tasas de participación que los hombres, la pobreza en 18 países de América Latina podría reducirse entre 1 y 12 puntos porcentuales, dependiendo del país. Asimismo, la desigualdad (medida con el índice de desigualdad de Gini) podría representar entre 1 y 4 puntos porcentuales de disminución. El cierre de la brecha de ingresos, por su parte, redundaría en 1 a 14 puntos porcentuales menos de pobreza y en 2 a 8 puntos porcentuales de reducción del índice de desigualdad de Gini (CEPAL, 2014).

La división sexual del trabajo, que hoy sigue asignando a las mujeres la mayor responsabilidad social de cuidar en forma gratuita, es también ineficiente a largo plazo, pues puede atentar contra la reproducción social, si se toma en consideración el tiempo y el dinero que requiere invertir, producir y sostener la fuerza de trabajo (Braunstein, van Staveren y Tavani, 2011). Se observa que en los países de mayor crecimiento económico, donde se sostiene la misma división sexual del trabajo y no se cuenta con una infraestructura pública que distribuya las responsabilidades de cuidar, hay un elevado costo de oportunidad de las mujeres para ser madres, en relación con los ingresos medios que se necesitan y se pierden (Heintz y Folbre, 2019). Así, el efecto positivo del crecimiento de los salarios de las mujeres en forma aislada puede traer problemas en la economía del cuidado del futuro (Braunstein, Bouhia y Seguino, 2019).

Algunos estudios señalan que la sostenibilidad de un crecimiento liderado por una mayor participación femenina depende de la flexibilidad que tengan las sociedades para redistribuir social, económica y culturalmente la responsabilidad de cuidar (Braunstein, van Staveren, Seguino y Tavani, 2011). De ahí la importancia de hacer políticas de cuidado para distribuir ese “costo de oportunidad” y que la maternidad no se plantee como una disyuntiva entre la reproducción y el desarrollo laboral y personal de las mujeres. En otras palabras, las políticas de cuidado también contribuyen a que el crecimiento a largo plazo no ponga en jaque la propia reproducción social.

### 3. Aporte económico y potencialidades de la economía del cuidado: empleo, crecimiento y desarrollo sostenible

#### a) Aporte de la economía del cuidado al empleo

En un contexto en que las dinámicas demográficas y las necesidades y formatos de trabajo están cambiando (OIT, 2019a), las demandas de mano de obra en los sectores vinculados a la economía del cuidado tenderán a incrementarse (Simonazzi, 2008). Según estimaciones de la OIT, si no se hace frente a esta demanda mediante la expansión de políticas públicas, es posible que sobrevenga una grave crisis de los cuidados hacia 2030.

Si se hiciera frente a esta situación expandiendo los servicios en sectores de la educación y la salud, se estima que podrían crearse 475 millones de puestos de trabajo directos vinculados al cuidado, 78,5 millones de otros tipos de puestos en tales sectores y otros 38,4 millones de puestos de forma indirecta (OIT, 2018). En países emergentes, De Henau, Himmelweit y Perrons (2017) calculan que, si se invirtiera al menos el 2% del PIB en el sector de la salud y cuidado, se generaría un aumento en el empleo general del 1,2% al 3,2%, dependiendo del país, lo que representaría 4,2 millones de puestos de trabajo en el Brasil y 63.000 en Costa Rica.

En particular, diversos modelos encuentran un gran potencial de creación de empleo en la expansión de la oferta pública de cuidado infantil y educación temprana (De Henau, Himmelweit y Perrons, 2017; Ilkcaracan, Kim y Kaya, 2015; OIT, 2018). De igual manera, los cambios demográficos que muestran la tendencia al envejecimiento poblacional permiten prever una creciente demanda de cuidado de personas adultas mayores.

Ello supone también nuevas oportunidades de empleo en la medida en que estas necesidades de cuidado se atiendan colectivamente a través de mercados de empleo bien regulados, acordes con la provisión de servicios de calidad (Simonazzi, 2008).

El círculo virtuoso que genera la inversión en políticas de cuidado tiene en el empleo un efecto mayor que el de los programas inversión pública tradicionales de construcción en general (por ejemplo, de viviendas o carreteras). Esta comparación es importante porque la inversión pública en construcción ha tenido históricamente un lugar principal en el paradigma de las políticas de reactivación económica. Sin embargo, debido a que este sector está altamente masculinizado, los empleos creados por tales programas suelen beneficiar sobre todo a los hombres. Además, este sector ha contado siempre con la ventaja de que el Estado registre como inversión el gasto que hace en él, mientras que cuando se destinan ingresos a los sectores asociados al cuidado, estos suelen registrarse como gastos (De Henau, Himmelweit y Perrons, 2017).

La inversión en infraestructura física y social de cuidado genera empleo para mujeres, en la medida en que se trata de sectores habitualmente feminizados. No obstante, también genera empleo para hombres en la medida en que el sector de la construcción (involucrado en la edificación de los espacios) está masculinizado (Ilkcaracan, Kim y Kaya, 2015). De todas formas, no es necesario que dichas inversiones reproduzcan la segmentación horizontal del mercado laboral. Por el contrario, en la medida en que se lleven adelante desde la política pública, representan una oportunidad de revertir estereotipos acerca de las habilidades de las mujeres y los hombres y, en particular, acerca de las habilidades de los hombres para cuidar. La aplicación de cuotas inversas, es decir de cupos masculinos en sectores altamente feminizados no solo contribuye a modificar las normas sociales, sino a elevar el salario promedio del sector (OIT, 2018). Asimismo, en pos de evitar una posible precarización de los empleos en este sector (Montgomery y otros, 2017), es necesario promover la capacitación y formación de quienes ejercen el cuidado en distintas esferas. Dicha capacitación tendrá a su vez un impacto positivo en la calidad del servicio de quienes la reciben (Simonazzi, 2008).

A mediano plazo, la inversión en los sectores de cuidado influye también positivamente en el nivel de educación de la fuerza de trabajo y, por lo tanto, en su productividad (Braunstein, Seguino y Altringer, 2019), ya que la provisión de infraestructura pública y social de cuidado reduce las desigualdades educativas que afectan a niñas y niños.

## **b) Los cuidados en el crecimiento económico y el desarrollo sostenible**

El trabajo de cuidado es condición imprescindible para que se desarrollen todas las otras actividades en cualquier sociedad. Si bien este trabajo no está visibilizado cuando ocurre en los hogares, el hecho de contabilizar el tiempo invertido y determinar su valor a precios de mercado permite ver su aporte directo al crecimiento. Siguiendo la metodología de las cuentas satélite, el trabajo no remunerado, calculado según el costo de reemplazo, representa entre el 15,7% y el 24,2% del producto bruto interno en los países de América Latina (CEPAL, 2017).

El acceso a la infraestructura de cuidado a través de la inversión de capital público promueve el crecimiento económico directa e indirectamente. Por un lado, la propia inversión dinamiza la demanda interna de consumo y, con ella, el nivel de actividad (Díaz y otros, 2019). Por otro, se amplían las posibilidades de crecimiento de largo plazo y desarrollo en la medida en que se libera tiempo de las mujeres y se reduce el tiempo social dedicado al cuidado, lo que contribuye a que los países salgan de la trampa de bajo crecimiento (Agénor y Agénor, 2019).

A mediano plazo, parte de esta inversión en cuidado se revierte en forma de recaudación, pues redundando en un mayor crecimiento y en el consecuente aumento de la recaudación tributaria. Dependiendo de la economía y de las políticas aplicadas, ese "autofinanciamiento" puede variar desde un 15% o un 50% hasta un 77% (Díaz y otros, 2019; Ilkcaracan, Kim y Kaya, 2015; Onaran, Oyvat y Fotopoulou, 2019). Esta relación positiva se profundiza cuanto más se asegure, desde el diseño de la política pública, que las nuevas vacantes para esos espacios se destinen a las familias de estratos económicos más bajos (Manley y Vásquez, 2013). Así, la política no solo tendrá un impacto en el empleo general, al contribuir a la reducción de la brecha en la participación de género, sino también en la desigualdad en general (Ilkcaracan, Kim y Kaya, 2015), la pobreza

y la distribución del ingreso (CEPAL, 2014). Tanto los efectos de autofinanciamiento como de reducción de desigualdad podrían reforzarse aún más si fueran acompañados con más impuestos progresivos (Onaran, Oyvat y Fotopoulou, 2019).

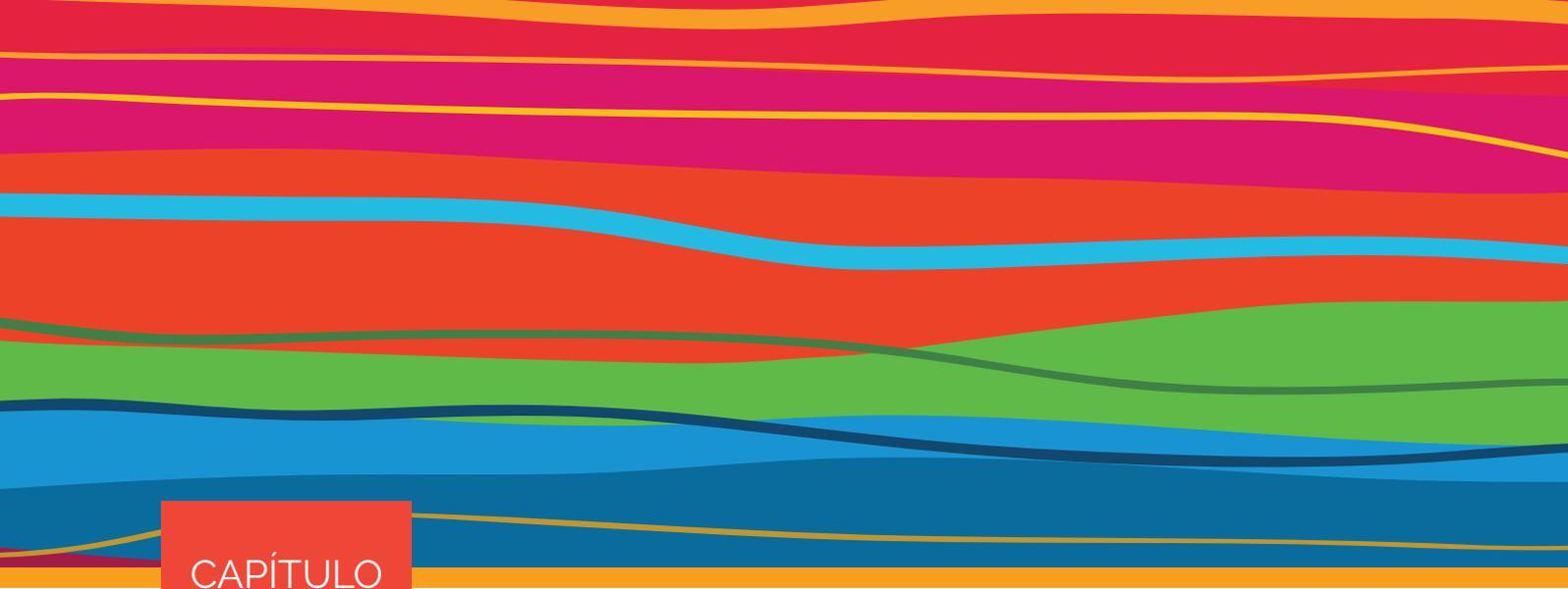
Por último, en relación con el desarrollo sostenible, la economía del cuidado es un punto de articulación entre crecimiento, igualdad y eficiencia energética. Conviene señalar que una sociedad que haga una mayor inversión en la economía del cuidado y confiera un valor primordial a esta actividad es, además, una sociedad más cuidadora del medio ambiente, al dedicarse más horas a actividades que son menos intensas en carbono (Onaran, Oyvat y Fotopoulou, 2019). Además, el cuidado tiene conexiones aún más profundas con la Agenda 2030, así como más puntos de encuentro con la naturaleza que la economía tradicional. La economía del cuidado avanza a un ritmo más sostenible para el planeta, mientras que otros sectores económicos necesitan estar en constante crecimiento para poder sobrevivir (Dengler y Strunk, 2018). Por todo lo anterior, invertir en la economía del cuidado contribuye a la diversificación de la estructura productiva sin trasgredir los límites ecológicos para la reproducción de la vida, lo que a su vez permite gestionar de forma más eficiente el patrimonio natural (CEPAL, 2018c) y garantizar la sostenibilidad de la vida.

## Bibliografía

- ACNUR (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (2019), "Nicaragua: Un año después del inicio de la crisis, más de 60.000 personas se han visto forzadas a huir del país", Ginebra, 16 de abril [en línea] <https://www.acnur.org/noticias/briefing/2019/4/5cb5eb1c4/nicaragua-un-ano-despues-del-inicio-de-la-crisis-mas-de-60000-personas.html>.
- Acosta, E. (2015), *Cuidados en crisis: mujeres migrantes hacia España y Chile*, Bilbao, Universidad de Deusto.
- Agénor, P. y M. Agénor (2019), "Access to infrastructure, women's time allocation, and economic growth", *CWE-GAM Working Paper series*, N° 19-05, Washington, D.C., Universidad Americana, mayo.
- Ansoleaga, E., C. Gómez-Rubio y A. Mauro (2015), "Violencia laboral en América Latina: una revisión de la evidencia científica", *Vertex: Revista Argentina de Psiquiatría*, vol. 26, Buenos Aires, Editorial Polemos, diciembre.
- Bastidas, M. (2014), *Organización de las trabajadoras del hogar en las Américas: buenas prácticas y desafíos en función del Convenio N° 189 de la OIT*, Turín, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Batthyány, K. (2011), "Autonomía de las mujeres y resistencias a la división sexual del trabajo en las familias", *Las familias latinoamericanas interrogadas: hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas*, serie Seminarios y Conferencias, N° 61 (LC/L.3296-P), C. Maldonado y M. N. Rico (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Begum, F. (2009), "Ageing, discrimination and older women's human rights: from the perspectives of CEDAW Convention", Nueva York, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.
- Borderías, C., C. Carrasco y T. Torns (eds.) (2011), *El trabajo de cuidados: historia, teoría y políticas*, Madrid, Catarata.
- Braunstein, E., R. Bouhía y S. Seguino (2019), "Social reproduction, gender equality and economic growth", *Cambridge Journal of Economics*, vol. bez032, Oxford, Oxford University Press.
- Braunstein, E., S. Seguino y L. Altringer (2019), "Estimating the role of social reproduction in economic growth", *CWE-GAM Working Paper series*, N° 19-02, Washington, D.C., Universidad Americana, abril.
- Braunstein, E., I. van Staveren y D. Tavani (2011), "Embedding care and unpaid work in macroeconomic modeling: a structuralist approach", *Feminist Economics*, vol. 17, N° 4, Londres, Taylor and Francis.
- Carrasco, C. (2004), "El cuidado: ¿coste o prioridad social?", *Congreso Internacional Sare 2003. "Cuidar cuesta: costes y beneficios del cuidado"*, Bilbao, Comunidad Europea/Instituto Vasco de la Mujer (Emakunde).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), *Primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/CRPD.3/6), Santiago, febrero.
- \_\_\_\_\_(2018a), "Protección social y migración: una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/62), Santiago, septiembre.
- \_\_\_\_\_(2018b), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, mayo.
- \_\_\_\_\_(2018c), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, febrero.
- \_\_\_\_\_(2017), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2016a), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago, diciembre.
- \_\_\_\_\_(2016b), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago.

- (2014), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago, diciembre.
- Chopra, D., A. Kelbert y P. Iyer (2013), "A feminist political economy analysis of public policies related to care: a thematic review", *IDS Evidence Report*, N° 9, Brighton, Institute of Development Studies (IDS).
- Comunidad Mujer (2018), "Mujer y trabajo: cuidado y nuevas desigualdades de género en la división sexual del trabajo", *serie Comunidad Mujer*, N° 43, Santiago, junio.
- Daly, M. y J. Lewis (2000), "The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states", *British Journal of Sociology*, vol. 51, N° 2, Londres, Taylor and Francis, junio.
- De Henau, J., S. Himmelweit y D. Perrons (2017), *Investing in the Care Economy: Simulating Employment Effects by Gender in Countries in Emerging Economies*, Bruselas, Confederación Sindical Internacional (CSI).
- Dengler, C. y B. Strunk (2018), "The monetized economy versus care and the environment: degrowth perspectives on reconciling an antagonism", *Feminist Economics*, vol. 24, N° 3, Londres, Taylor and Francis.
- Díaz, G. y otros (2019), *Empleo, crecimiento y equidad: impacto económico de tres políticas que reducen las brechas de género*, Buenos Aires, Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional (IDRC).
- Dobrée, P., M. González y C. Soto (2015), *Perfil de Paraguay con relación al trabajo doméstico de personas migrantes en Argentina*, Asunción, Organización Internacional del Trabajo/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (OIT/ONU-Mujeres).
- Ehrenreich, B. y A. Hochschild (eds.) (2003), *Global Woman: Nannies, Maids, and Sex Workers in the New Economy*, Nueva York, Henry Holt and Company.
- Fisher, B. y J. Tronto (1990), "Toward a feminist theory of caring", *Circles of Care: Work and Identity in Women's Lives*, E. Abel y M. Nelson (eds.), Nueva York, State University of New York Press.
- Folbre, N. (2017), *The Care Penalty and Gender Inequality*, Oxford, Oxford University Press.
- Heintz, J. (2019), *The Economy's Other Half: How Taking Gender Seriously Transforms Macroeconomics*, Newcastle, Agenda Publishing.
- Heintz, J. y N. Folbre (2019), "Endogenous growth, population dynamics, and returns to scale: long-run macroeconomics when demography matters", *CWE-GAM Working Paper series*, N° 19-01, Washington, D.C., Universidad Americana, abril.
- Huenchuan, S. (2013), *Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe: la hora de avanzar hacia la igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 117 (LC/G.2553-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- Ilkharacan, I., K. Kim y T. Kaya (2015), "The impact of public investment in social care services on employment, gender equality, and poverty: the Turkish case", *Research Project Report*, Estambul, Universidad Técnica de Estambul, agosto.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (2019), "Estimación de personas extranjeras residentes en Chile, 31 de diciembre 2018", Santiago.
- Jaramillo, V. (2019), "Acceso a la justicia: trabajadoras domésticas migrantes en la ciudad de Buenos Aires", *Estado & comunes*, vol. 1, N° 8, Quito, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
- Leiva, S. (2015), "Organización social del cuidado en Bolivia y Chile: Estado y ciudadanía", *Revista Austral de Ciencias Sociales*, N° 28, Valdivia, Universidad Austral de Chile.
- Leiva, S. y C. Ross (2016), "Migración circular y trabajo de cuidado: fragmentación de trayectorias laborales de migrantes bolivianas en Tarapacá", *Psicoperspectivas*, vol. 15, N° 3, Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUCV).
- Manley, J. y F. Vásquez (2013), "Childcare availability and female labor force participation: an empirical examination of the Chile Crece Contigo Program", *Working Paper*, N° 2013-03, Towson, Universidad de Towson.
- Martínez, J. y C. Orrego (2016), "Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe", *serie Población y Desarrollo*, N° 114 (LC/L.4164), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- McKinsey Global Institute (2015), *The Power of Parity: How Advancing Women's Equality Can Add \$12 Trillion to Global Growth*, Nueva York.
- Mellor, M. (2018), "Care as wellth", *Feminist Political Ecology and the Economics of Care: In Search of Economic Alternatives*, C. Bauhardt y W. Harcourt (eds.), Londres, Taylor and Francis.
- Messina, G. (2015), "Inserción de las trabajadoras domésticas paraguayas a partir de las reformas laborales y migratorias en Argentina", *serie Documentos de Trabajo*, N° 10, Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2013), *Ley núm. 26.844: Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares*, Buenos Aires [en línea] <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/210000-214999/210489/norma.htm>.
- Montaño, S. y C. Calderón (coords.) (2010), *El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo*, Cuadernos de la CEPAL, N° 94 (LC/G.2454-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Montgomery, T. y otros (2017), "Who cares? The social care sector and the future of youth employment", *Policy & Politics*, vol. 45, N° 3, Bristol, Policy Press.
- Naciones Unidas (2019), *World Population Prospects 2019: Highlights*, Nueva York.

- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2019a), *Trabajar para un futuro más prometedor*, Ginebra, enero.
- (2019b), *Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190)*, Ginebra.
- (2018), *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, Ginebra.
- (2017), *Estadísticas de migración laboral: mapeo y análisis en 5 países de América Latina y el Caribe*, Brasilia.
- (2011), *Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189)*, Ginebra.
- Onaran, Ö., C. Oyvay y E. Fotopoulou (2019), "The effects of gender inequality, wages, wealth concentration and fiscal policy on macroeconomic performance," *Greenwich Papers in Political Economy*, N° 71, Londres, Universidad de Greenwich.
- Rico, M. N. (2006), "Las mujeres latinoamericanas en la migración internacional," documento presentado en el seminario internacional Las Mujeres Trabajadoras Inmigrantes y sus Aportes al Desarrollo del País de Acogida y de Origen, Madrid, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 22-24 de junio.
- Rico, M. N. y C. Robles (2016), "Políticas de cuidado en América Latina: forjando igualdad," *serie Asuntos de Género*, N° 140 (LC/L.4226), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Rodríguez, C. (2015), "Economía feminista y economía del cuidado: aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad," *Nueva Sociedad*, N° 256, Buenos Aires.
- Rosas, C. (2010), *Implicaciones mutuas entre el género y la migración: mujeres y varones peruanos arribados a Buenos Aires entre 1990 y 2003*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA).
- Rossel, C. (2016), "Desafíos demográficos para la organización social del cuidado y las políticas públicas," *serie Asuntos de Género*, N° 135 (LC/L.4186), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Salazar, R. (2001), *Servants of Globalization: Women, Migration and Domestic Work*, Palo Alto, Stanford University Press.
- Salvador, S. y D. de los Santos (2016), "Economía del cuidado, relaciones de trabajo y normas internacionales," *Análisis*, N° 2, Montevideo, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Saunders, C. y P. Dalziel (2017), "Twenty-five years of counting for nothing: Waring's critique of national accounts," *Feminist Economics*, vol. 23, N° 2, Londres, Taylor and Francis.
- Seguino, S. (2017), "Financing for gender equality: reframing and prioritizing public expenditures to promote gender equality," *Financing for Gender Equality: Realising Women's Rights through Gender Responsive Budgeting*, Z. Khan y N. Burn (eds.), Londres, Palgrave Macmillan.
- Simonazzi, A. (2008), "Care regimes and national employment models," *Cambridge Journal of Economics*, vol. 33, N° 2, Oxford, Oxford University Press.
- Soto, C. y otros (2016), *Panorama regional sobre trabajadoras domésticas migrantes en América Latina*, Asunción, Organización Internacional del Trabajo/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (OIT/ONU-Mujeres).
- Suh, J. y N. Folbre (2016), "Valuing unpaid child care in the US: a prototype satellite account using the American time use survey," *Review of Income and Wealth*, vol. 62, N° 4, Hoboken, Wiley.
- Voorend, K. y F. Robles (2011), *Migrando en la crisis. La fuerza de trabajo inmigrante en la economía costarricense: construcción, agricultura y transporte público*, San José, Organización Internacional para las Migraciones/Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (OIM/MTSS).
- Zaragocín, S. y otros (2018), *Informe final del estudio de documentación de la violencia y el acoso en el lugar de trabajo contra las trabajadoras remuneradas del Hogar en Ecuador, Colombia, México, Honduras y Guatemala*, Quito, CARE.



CAPÍTULO

# VI

## Cambio climático: tendencias, oportunidades y desafíos para la igualdad de género

Introducción

- A. Marcos normativos: herramientas para la igualdad de género frente al cambio climático
- B. Sectores de impacto del cambio climático y los desastres naturales: consecuencias en la vida de las mujeres
- C. Estrategias de mitigación del cambio climático: oportunidades y desafíos para la igualdad de género

Bibliografía



## Introducción

El cambio climático se ha acelerado como resultado del estilo de desarrollo dominante. Enfrentar la complejidad de este fenómeno es un desafío para todo el mundo, y para los países de América Latina y el Caribe es urgente atender a sus efectos y formular estrategias de adaptación y mitigación acordes con la realidad regional. La discusión sobre el cambio climático ha estado centrada en aspectos económicos y sociales; no obstante, su análisis ha considerado marginalmente la situación de las mujeres y las desigualdades de género que se reproducen y potencian con este fenómeno global.

Las actividades económicas sobre las que está sustentada la economía mundial requieren de formas de energía, transporte y usos del suelo que generan gases de efecto invernadero (GEI), los que se acumulan en la atmósfera e incrementan la temperatura del planeta, ocasionando así cambios en el clima. Desde un punto de vista económico, se ha descrito el cambio climático como una externalidad, en que aquellos países que emiten los GEI no absorben los costos de sus consecuencias en su totalidad (Stern, Santos y Vilaltella, 2008). Estos costos se transmiten y son experimentados de manera desigual por los distintos países y también por hombres y mujeres. Si bien los efectos del cambio climático afectan a toda la población mundial, son los países más desarrollados —que ciertamente han cosechado los frutos del actual estilo de desarrollo— los que más emisiones de GEI producen y al mismo tiempo los que más recursos poseen para mitigar el cambio climático y adaptarse a sus efectos. Por otro lado, aquellos países que generan menos emisiones son los que están más expuestos a las consecuencias negativas del cambio climático y los que cuentan con menos recursos para la adaptación y mitigación.

Esta injusta dinámica impacta a América Latina y el Caribe, que, siendo responsable de menos del 10% de las emisiones mundiales de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>)<sup>1</sup>, es altamente sensible a los efectos del cambio climático. Esta particular vulnerabilidad es causada por factores como su situación geográfica y climática, sus condiciones socioeconómicas, demográficas e institucionales y la alta sensibilidad al clima de sus activos naturales (Bárcena y otros, 2018).

De acuerdo con el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), de mantenerse la trayectoria actual es probable que el incremento de la temperatura media mundial supere los 1,5 grados centígrados en 2030. En su informe especial de 2018, sobre el calentamiento global, el IPCC examinó los efectos de este aumento de la temperatura mundial que, a grandes rasgos, incluyen cambios en patrones climáticos, intensificación de los desastres naturales y pérdida de ecosistemas, que disminuirían las posibilidades de superar la pobreza y la desigualdad, y de alcanzar el desarrollo sostenible. Los efectos del alza de las temperaturas afectarán en forma desproporcionada a las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad a través de inseguridad alimentaria, alza del precio de los alimentos, pérdidas de ingresos, pérdidas de actividades de sustento, impactos en la salud y desplazamientos. Se prevé que las mayores secuelas afectarán a aquellas personas que dependen de las actividades agrícolas y costeras, a las poblaciones indígenas, a niños, niñas y personas mayores, a personas en situación de pobreza y a las poblaciones y ecosistemas de países insulares como los países del Caribe (Roy y otros, 2018).

La región se ha caracterizado por un modelo económico de crecimiento basado en la extracción de recursos naturales, que han sido explotados sin criterios de sostenibilidad ambiental y social. Es un modelo que aún sigue vigente y en el cual la inserción en la economía global se caracteriza por tener consecuencias en la resiliencia económica (CEPAL, 2018b). La continuación del extractivismo<sup>2</sup> en la región tiene graves repercusiones sobre el medio ambiente y sobre las comunidades que son directamente afectadas por estas actividades. La expansión de actividades extractivas y monocultivos tiene impactos en la conversión del uso de suelos, produce pérdida de biodiversidad y puede conllevar efectos negativos en la salud por el uso de agroquímicos, entre otros (Gudynas, 2015). Asimismo, se ha traducido en conflictos sociales y ambientales en los que las raíces estructurales de la desigualdad se ponen de manifiesto (CEPAL, 2018b).

<sup>1</sup> El dióxido de carbono es uno de los principales gases de efecto invernadero.

<sup>2</sup> El extractivismo puede definirse como “un tipo de extracción de recursos naturales, en gran volumen o alta intensidad, y que están orientados esencialmente a ser exportados como materias primas sin procesar, o con un procesamiento mínimo” (Gudynas, 2015).

El cambio climático no solo significa un cambio de trayectoria, sino que representa también un momento crítico para el modelo de desarrollo actual que invita a cuestionar los fundamentos mismos del sistema económico global.

Ante este escenario que amenaza la sostenibilidad de la vida, un reto clave es lograr que estos cambios generen las condiciones necesarias para la igualdad y que las mujeres, en particular, no queden excluidas de la búsqueda de soluciones y de la participación en los procesos de respuesta a este desafío global.

Analizar los desafíos que el cambio climático representa para la igualdad de género y la autonomía de las mujeres en América Latina y el Caribe es fundamental para enfrentar los escenarios económicos cambiantes que caracterizan la situación actual en el mundo y en la región.

## A. Marcos normativos: herramientas para la igualdad de género frente al cambio climático

El contexto actual presenta una interesante oportunidad, ya que están en discusión nuevos compromisos de acción e implementación respecto de la igualdad de género y el cambio climático. Por un lado, finaliza el Programa de Trabajo de Lima sobre el Género (PTLG), acordado en el marco del 20º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 20), celebrada en Lima en 2014, pero se debate sobre la segunda versión del Plan de Acción sobre el Género de la Convención Marco en el 25º período de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP 25). Esto coincide con la renovación, en 2020, de las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN). Además, las interrelaciones entre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los compromisos para la igualdad de género relacionados con la implementación del Acuerdo de París<sup>3</sup> ofrecen una oportunidad para que los países de la región coordinen sus acciones y promuevan la igualdad de género.

En algunos países de la región se han logrado avances en lo referente a la incorporación del enfoque de género en las acciones para la mitigación del cambio climático y la adaptación a sus efectos. No obstante, para concretar estos avances se requiere una arquitectura de financiamiento que contemple recursos para las políticas de igualdad.

Cabe destacar que algunos de los fondos climáticos existentes a nivel mundial incluyen mecanismos para la asignación de recursos a políticas de igualdad de género. Por ejemplo, en el Fondo para el Medio Ambiente (FMAM) se establece que en todo el proceso de identificación, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de actividades financiadas por el fondo se debe aplicar un enfoque que brinde respuesta a las cuestiones de igualdad de género.

Además, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, reconoce que el cambio climático es uno de los mayores retos y sus efectos adversos menoscaban la capacidad de todos los países para alcanzar el desarrollo sostenible. El aumento de la temperatura global, la elevación del nivel del mar, la acidificación de los océanos y otros efectos del cambio climático están afectando gravemente a las zonas costeras y los países costeros de baja altitud, incluidos numerosos países menos adelantados y pequeños Estados insulares en desarrollo, tal como se reconoce en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 13.

Asimismo, en las Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de Samoa), se reconoce la singularidad de estos Estados, considerando los efectos adversos del cambio climático que agravan los problemas existentes y representan una carga adicional para sus presupuestos nacionales, dificultando sus esfuerzos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible con igualdad. De hecho, la Trayectoria de Samoa reafirma la importancia de la igualdad de género y la participación efectiva de las mujeres, los pueblos indígenas, los jóvenes y las personas con discapacidad para la eficacia de las medidas en todos los aspectos del cambio climático (véase Naciones Unidas, 2014, párr. 40).

<sup>3</sup> El 21º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 21), celebrado en París en 2015, concluyó con la aprobación del Acuerdo de París. Con dicho Acuerdo se pretende mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de los 2 °C, incrementando la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promoviendo la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero. Para lograr las metas acordadas, el Acuerdo de París establece un marco de transparencia reforzado que tiene como fin fomentar la confianza mutua y promover la aplicación efectiva del Acuerdo, aumentando la claridad y facilitando el seguimiento de los progresos realizados. Véase [en línea] <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/acuerdo-paris-la-convencion-marco-cambio-climatico>.

En la región, la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 establece la importancia de contar con recursos públicos a nivel nacional y de la cooperación internacional adicionales para poder cubrir las necesidades de financiamiento de los compromisos regionales e internacionales con la igualdad de género y para alcanzar el desarrollo sostenible.

En la Estrategia de Montevideo se reconocen los desafíos que enfrentan los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países del Caribe, y se promueven medidas en relación con el financiamiento, la cooperación y el cambio climático.

Asimismo, en dicha Estrategia los Gobiernos acordaron “explorar opciones para el alivio de la deuda de los países altamente endeudados y vulnerables del Caribe y promover soluciones para afrontar el sobreendeudamiento, garantizando recursos necesarios para implementar la Agenda Regional de Género y lograr el desarrollo sostenible” (medida 8.i de la Estrategia de Montevideo). Esta medida es sinérgica con la iniciativa propuesta por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de canje de deuda para la adaptación al cambio climático, que incluye la creación de un fondo de resiliencia para pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe. Estas propuestas son claves para aumentar el espacio fiscal, aliviar la carga y los costos del servicio de la deuda y orientar recursos a la mitigación del cambio climático y la adaptación a él, y a la reducción de las desigualdades.

## 1. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es una de las tres convenciones aprobadas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992<sup>4</sup>, y constituye el principal instrumento internacional para la acción frente al cambio climático. A mediados de 2019, la Convención Marco contaba con 72 decisiones y conclusiones sobre igualdad de género. Cabe señalar que en un comienzo la Convención solo tenía una referencia de este tipo, en que se expresaba el mandato de contar con una participación equitativa en los órganos que se establecieran. A partir de 2008 el tema se incorporó de manera integral en todas las áreas<sup>5</sup>. La adaptación es, hasta ahora, el ámbito en que se han integrado más decisiones en lo referente a la transversalización del enfoque de género, seguida del financiamiento y el fortalecimiento de capacidades (véase el cuadro VI.1).

### Cuadro VI.1

Decisiones y conclusiones sobre género adoptadas por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, según ámbitos temáticos

(En números)

Adaptación	17
Financiamiento	16
Fortalecimiento de capacidades	12
Mitigación	7
Tecnología	6
Equilibrio de género y participación de las mujeres	5
Visión compartida	3
Pérdidas y daños	3
Medidas de respuesta	1
Transparencia	1
Cumplimiento	1
<b>Total</b>	<b>72</b>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Gender and Climate Change Documentation [en línea] <https://unfccc.int/topics/gender/resources/documentation-on-gender-and-climate-change>.

<sup>4</sup> Las otras dos convenciones son el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación.

<sup>5</sup> En 2007, en el 13° período de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP 13), celebrado en Bali, se creó la Alianza Mundial sobre el Género y el Clima y se desarrolló una estrategia de incidencia para promover, de forma articulada, el reconocimiento de la igualdad de género en el debate sobre el cambio climático. La Alianza Mundial sobre el Género y el Clima logró reunir a más de 140 organizaciones, incluidos desde organismos de las Naciones Unidas hasta grupos de base.

El trabajo de las organizaciones de la sociedad civil ha contribuido en gran medida al fortalecimiento de capacidades para el análisis del cambio climático desde la perspectiva de género, por medio del desarrollo de numerosas herramientas conceptuales y de monitoreo y evaluación. Estas herramientas han sido actualizadas conforme avanzan las negociaciones sobre la igualdad de género y el cambio climático<sup>6</sup>.

El Programa de Trabajo de Lima sobre el Género, adoptado en el 20° período de sesiones de la Conferencia de la Partes (COP 20) (2014), ha sido una de las iniciativas más concretas y constituye un hito importante, ya que por primera vez se aprobó una decisión vinculante en pro de la igualdad de género y para avanzar en el desarrollo e implementación de políticas climáticas sensibles a las cuestiones de género en el marco de la Convención (Arana, 2017). El Programa de Trabajo de Lima sobre el Género no solo le dio a la secretaría de la Convención Marco el mandato de asignar a un punto focal de género, sino que identificó las acciones necesarias para mantener una coherencia entre las diferentes instancias y estructuras de las negociaciones<sup>7</sup>. Además, de este Programa surgieron los esfuerzos que lograron incorporar la igualdad de género como uno de los principios rectores que guían el Acuerdo de París y en él se sentaron las bases para la creación del primer Plan de Acción sobre el Género, aprobado en el 23° período de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP 23), cuyo objetivo principal es apoyar la implementación de las decisiones y los mandatos en materia de igualdad de género de la Convención Marco.

Las acciones del Plan de Acción sobre el Género se estructuran en cinco esferas prioritarias (véase el cuadro VI.2). Al hacer un análisis de las actividades incluidas en este primer Plan, es evidente que la mayoría de las acciones propuestas se circunscriben al espacio de las negociaciones y son pocas las acciones que buscan incidir en transformaciones necesarias para lograr una acción climática más justa e inclusiva. Por ello, en recientes reuniones internacionales, tanto el Programa de Trabajo de Lima sobre el Género como el Plan de Acción sobre el Género han suscitado una intensa discusión entre las Partes, observadores, la secretaría de la Convención Marco y grupos de interés, y existe consenso en que se requiere transitar de una “mentalidad de negociación” —que fue necesaria al inicio— a una centrada en la acción. Por ello, para la mayoría de las Partes que están sufriendo las consecuencias devastadoras del cambio climático es claro que el objetivo del nuevo Plan de Acción sobre el Género debe ser la implementación (Aguilar, 2019).

### Cuadro VI.2

Esferas prioritarias del Plan de Acción sobre el Género de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

1. Fomento de la capacidad, intercambio de conocimientos y comunicación	El Plan busca mejorar la comprensión y los conocimientos de los interesados sobre la integración sistemática de las consideraciones de género, así como la aplicación de esa comprensión y esos conocimientos en las esferas temáticas de la Convención.
2. Equilibrio de género, participación y liderazgo de la mujer	El Plan aspira a lograr y mantener la participación plena, efectiva y en pie de igualdad de las mujeres en el proceso de la Convención.
3. Coherencia	El Plan tiene por objeto reforzar la integración de las consideraciones de género en la labor que llevan a cabo los órganos de la Convención, la secretaría y otras entidades de las Naciones Unidas y los interesados para una aplicación sistemática de los mandatos y las actividades relacionados con el género.
4. Aplicación con perspectiva de género y medios de aplicación	El Plan aspira a garantizar que se respeten, se promuevan y se tomen en consideración la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la aplicación de la Convención.
5. Vigilancia y presentación de informes	El Plan pretende mejorar el seguimiento de la aplicación de los mandatos relacionados con el género en el ámbito de la Convención Marco y de la presentación de informes al respecto.

**Fuente:** Naciones Unidas, “Plan de Acción sobre el Género”, *Género y cambio climático* (FCCC/SBI/2017/L.29).

<sup>6</sup> Por ejemplo, en 2014 Women’s Environment and Development Organization (WEDO) elaboró una herramienta de referencia y descripción amplia acerca de las decisiones y conclusiones sobre género adoptadas por la Convención Marco hasta el 19° período de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP 19). Esta guía es un apoyo para realizar un seguimiento en términos de la aplicación de políticas y medidas en relación con el clima que tengan en cuenta consideraciones de género en todos los niveles (Burns y Patouris, 2014). WEDO también ha desarrollado la plataforma y aplicación móvil Gender Climate Tracker (en español, francés e inglés) con el fin de poder monitorear los avances a nivel internacional y nacional respecto de mandatos de género en la política climática, estadísticas de la participación de la mujer en la política climática y género en las contribuciones determinadas a nivel nacional.

<sup>7</sup> En el Programa de Trabajo de Lima sobre el Género se invita a los países a promover el equilibrio de género y la consideración de las cuestiones de género en la elaboración y aplicación de las políticas relativas al clima y en las actividades en el marco de la Convención. Además, se decidió que las Partes deben mejorar la participación de mujeres en sus delegaciones y en todos los órganos establecidos en virtud de la Convención, y se estableció un programa de trabajo de dos años (que fue extendido hasta 2019) para promover el equilibrio de género y lograr una política climática sensible a las cuestiones de género.

## 2. Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Acuerdo de Escazú, tiene por objetivo garantizar el derecho de todas las personas a tener acceso a la información de manera oportuna y adecuada, a participar de manera significativa en las decisiones que afectan sus vidas y su entorno y a acceder a la justicia cuando estos derechos hayan sido vulnerados.

Adoptado el 4 de marzo de 2018 en Escazú (Costa Rica), hasta finales de septiembre de 2019 había sido firmado por 21 países y ratificado por 5 países (Bolivia (Estado Plurinacional de), Guyana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Uruguay). El Acuerdo de Escazú es el primer acuerdo regional ambiental jurídicamente vinculante, así como el primero en el mundo que incluye disposiciones específicas sobre los derechos de las personas que defienden los derechos humanos en asuntos ambientales.

Entre sus disposiciones se destacan: i) el derecho de acceso a la información ambiental, en particular para personas pertenecientes a grupos étnicos y pueblos indígenas; ii) el derecho a la participación en los procesos de toma de decisiones ambientales; iii) el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, y iv) el reconocimiento, protección y promoción de todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales. Además, establece obligaciones para los Estados Parte relativas al fortalecimiento de sus capacidades nacionales y a la cooperación entre Estados para este mismo fin, y establece un estándar común para su implementación.

Tomando en cuenta que existen obstáculos para la participación ciudadana y barreras para la participación de las mujeres, el Acuerdo de Escazú incluye una disposición específica en este sentido. El artículo 7, párrafo 10, dispone que “cada Parte establecerá las condiciones propicias para que la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales se adecúe a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público” (Naciones Unidas, 2018a).

Contar con un entorno seguro y propicio es una condición necesaria para la participación plena y efectiva de las mujeres sin discriminación. La Estrategia de Montevideo dedica un eje de implementación específico a la participación de la sociedad civil, y en particular de las organizaciones y movimientos de mujeres y feministas, en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas de igualdad de género, derechos de las mujeres y desarrollo sostenible.

Entre las medidas acordadas en la Estrategia de Montevideo se insta a establecer mecanismos de participación efectivos, institucionalizados y representativos de la diversidad de mujeres; impulsar, a la vez, la consulta previa, libre e informada en particular a las comunidades rurales y los pueblos indígenas, y garantizar el acceso a la información pública, de modo que la sociedad civil pueda cumplir su papel de seguimiento de las políticas públicas.

Por lo tanto, las medidas de la Estrategia de Montevideo son sinérgicas con lo que establece el Acuerdo de Escazú para fomentar la participación de las organizaciones de mujeres y feministas en los mecanismos de consulta y en la toma de decisiones en asuntos ambientales (véase el recuadro VI.1).

**Recuadro VI.1**

El liderazgo de las mujeres en los procesos de toma de decisiones en relación con el cambio climático

La participación de las mujeres en la toma de decisiones es esencial no solo por una cuestión de justicia, sino también a fin de garantizar políticas para hacer frente al cambio climático más democráticas y sensibles a las necesidades tanto de hombres como de mujeres.

Desde 2010, dos líderes políticas latinoamericanas se han destacado en las negociaciones internacionales de acuerdos referentes al cambio climático: la costarricense Christiana Figueres y la mexicana Patricia Espinosa. Juntas, Figueres y Espinosa, como Secretaria Ejecutiva de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y como Presidenta del 16º período de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP 16) (2010), respectivamente, tuvieron un papel protagónico en la aprobación de los Acuerdos de Cancún, en los cuales la Conferencia de las Partes, entre otros aspectos, propuso mantener los mecanismos establecidos en el marco del Protocolo de Kyoto e instó a aumentar el nivel de ambición de las metas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. El liderazgo de Christiana Figueres, en su rol de Secretaria Ejecutiva durante las negociaciones de la COP 21 (2015) también fue clave para la adopción del Acuerdo de París. El año siguiente, Patricia Espinosa pasó a sucederla en la Secretaría Ejecutiva de la Convención Marco y, bajo su gestión se aprobó, en 2017, durante la COP 23, el Plan de Acción sobre el Género, que incluye entre sus esferas prioritarias el "equilibrio de género, participación y liderazgo de la mujer" y reconoce que es "indispensable que las mujeres estén representadas en todos los aspectos del proceso de la Convención Marco" (Naciones Unidas, 2018).

De la mano de estos procesos, la participación de las mujeres en los procesos de la Convención Marco ha ido aumentando en la composición de las delegaciones nacionales: en 2008, esta participación llegaba al 32% y en 2018 ascendió al 40% (Cooper, Granat y Daniel, 2019). En el más reciente período de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP 24), 44 de las 196 delegaciones nacionales tuvieron a una mujer como jefa de delegación y, si bien este número representa un incremento comparado con el 15% de 2008, el progreso hacia la paridad es más lento de lo deseado. Cabe señalar que, históricamente, los períodos de sesiones de la Convención Marco han tenido niveles más bajos de liderazgo de mujeres que las reuniones intermedias (Cooper, Granat y Daniel, 2019).

En 2018, América Latina y el Caribe contaba con un promedio de alrededor de un 40% de mujeres en las delegaciones nacionales, y en la región las delegaciones de Cuba y Trinidad y Tabago eran las dos que cumplían con la paridad (50% de hombres y 50% de mujeres) en las sesiones de negociaciones. En 2017, además del Uruguay, varias delegaciones del Caribe destacaron por cumplir con la paridad: Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago (Cooper, Granat y Daniel, 2019).

De acuerdo con estadísticas de la secretaria de la Convención Marco sobre la composición de los órganos constituidos en el marco de la Convención, el Protocolo de Kyoto y el Acuerdo de París, en 2019, en promedio 33% de los miembros participantes en estos órganos son mujeres. Estos órganos incluyen, por ejemplo, el Comité de Adaptación, el Comité Permanente de Financiación, el Comité de Expertos de Katowice sobre las Repercusiones de la Aplicación de las Medidas de Respuesta y la Junta Ejecutiva del Mecanismo para un Desarrollo Limpio. En esta última, solo uno de los 10 integrantes es mujer (Naciones Unidas, 2019).

En la región, la Red Parlamentaria de Cambio Climático (RPCC) es un ejemplo del liderazgo femenino en procesos de toma de decisiones. Esta Red se formó en 2016 en el ámbito de ParlAmericas con el objetivo de promover la diplomacia parlamentaria en el tema y fomentar el intercambio de prácticas efectivas para la mitigación del cambio climático y la adaptación a sus efectos. La Red cuenta actualmente con un 70% de mujeres en su Comité Ejecutivo, entre ellas Ana Belén Marín, Presidenta del mismo y asambleísta del Ecuador, Paola Vega Rodríguez, Vicepresidenta por Centroamérica y diputada de Costa Rica, Ana María Choquehuanca, Vicepresidenta por América del Sur y congresista del Perú, y Jennifer Simons, Vicepresidenta alterna por América del Sur y Presidenta de la Asamblea Nacional de Suriname (ParlAmericas, 2019).

En el Caribe destaca la formación del Instituto Caribeño de Recursos Naturales (*Caribbean Natural Resources Institute* (CANARI), que es una red de organizaciones de la sociedad civil, dirigido por una mujer, Nicole Leotaud, que busca promover y facilitar la participación equitativa y la colaboración efectiva en el manejo de los recursos naturales críticos para el desarrollo en los países del Caribe.

Para una mayor participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones concernientes al cambio climático, es necesario fomentar el desarrollo de capacidades y el liderazgo en las negociaciones internacionales, regionales, nacionales y locales en la materia. Es clave la presencia en estos espacios de mujeres indígenas, campesinas y pertenecientes a comunidades tradicionales, quienes cumplen un importante papel al velar por las condiciones de vida de sus comunidades, con respeto a la naturaleza y los bienes comunes, y representan la voz de sus pueblos en los espacios de toma de decisiones.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de L. Cooper, M. Granat y T. Daniel, *Women's Organizations and Climate Finance: Engaging in processes and accessing resources*, Women's Environment and Development Organization (WEDO), 2019; Naciones Unidas, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 23er período de sesiones, celebrado en Bonn del 6 al 18 de noviembre de 2017* (FCCC/CP/2017/11/Add.1), 2018; "Gender composition. Report by the secretariat (advance version)" (FCCC/CP/2019/9), 2019 [en línea] [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2019\\_9\\_adv.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2019_9_adv.pdf).

### 3. Instrumentos políticos y compromisos a nivel nacional

Algunos países de la región ya cuentan con políticas, estrategias y planes para hacer frente al cambio climático que contemplan dimensiones de género y, en algunos casos, proveen directrices específicas para focalizar los esfuerzos nacionales dirigidos a incorporar la perspectiva de género. Por ejemplo, el Paraguay cuenta con la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC), que incluye la perspectiva de género como un tema transversal, y la Estrategia Nacional de Género ante el Cambio Climático, que constituye una hoja de ruta para incorporar la perspectiva de género en las respuestas frente al cambio climático. Con el objetivo de “promover en forma activa y efectiva la incorporación de la perspectiva de género en la adecuación, elaboración, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de cambio climático”, esta estrategia aborda cuatro pilares: fortalecimiento de las capacidades institucionales; financiamiento; educación, comunicación y participación ciudadana, y gestión del conocimiento y tecnología. De manera similar, varios países han incorporado un enfoque de género en planes o políticas nacionales en lo que se refiere a esfuerzos de adaptación al cambio climático. Por ejemplo, Costa Rica (Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2018-2030), el Uruguay (Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático en Ciudades e Infraestructura) y Guyana (National Adaptation Plan).

De los 13 Estados miembros de la CEPAL de la subregión del Caribe de habla inglesa, apenas 6 tienen una política nacional de género; 10 tienen políticas de reducción del riesgo de desastres, de las cuales 7 abordan la situación de las mujeres. Todas estas políticas incluyen de una forma u otra, elementos relacionados al cambio climático o la reducción del riesgo de desastres. En particular las políticas nacionales de género de Belice, Guyana y Suriname enfatizan la importancia de la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones relacionadas al cambio climático y a los desastres. Como respuesta a la serie de fenómenos extremos experimentados por Dominica se lanzó la Estrategia Nacional para el Desarrollo de la Resiliencia 2030 (National Resilience Development Strategy (NRDS)). Dominica tiene tradición de incorporar la perspectiva de género en la formulación de políticas; de hecho, la Estrategia de Desarrollo Resistente al Clima Con Bajas Emisiones de Carbono 2010-2020 incluye una sección sobre las mujeres y el cambio climático. En Granada, se adoptó la Política de Igualdad de Género y un Plan de Acción en 2014 que incluye una serie de medidas y acciones para asegurar la inclusión y participación equitativa de hombres y mujeres en mecanismos de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos, así como acciones diferenciadas en el proceso de rehabilitación y reconstrucción después de un desastre y la conducción de la evaluación de impacto de género.

A continuación, se detallan dos instrumentos que representan una oportunidad para incidir en favor de la igualdad de género en las políticas nacionales para hacer frente al cambio climático y que se vinculan con los acuerdos internacionales en esta materia: los planes de acción de género y cambio climático, y las contribuciones determinadas a nivel nacional.

#### a) Planes de acción de género y cambio climático

A medida que aumentaron los mandatos mundiales sobre el cambio climático sensibles a las cuestiones de género, también se incrementaron las solicitudes de apoyo de los Gobiernos sobre la forma de incorporar la perspectiva de género en la planificación y la programación en esta materia. En respuesta a este llamado, la Oficina Global de Género de la Unión Internacional para Conservación de la Naturaleza (UICN) fue pionera al desarrollar una metodología para elaborar planes de acción de género y cambio climático. La metodología está basada en un proceso participativo, multisectorial y de múltiples partes interesadas, que reúne al Gobierno y la sociedad civil para identificar cuestiones de género y cambio climático en el contexto local y desarrollar actividades innovadoras para mejorar las estrategias o planes nacionales para hacer frente al cambio climático.

Además, los planes de acción de género y cambio climático son una herramienta importante para responder a las necesidades de las mujeres, y establecen un vínculo entre la política nacional y la política global, al mismo tiempo que contribuyen a mejorar la efectividad y la eficiencia de las repuestas en relación con el cambio climático y el desarrollo (Pearl-Martinez y otros, 2012).

En la región, seis países han elaborado planes nacionales de acción de género y cambio climático: Costa Rica, Cuba, Haití, Panamá, Perú y República Dominicana (véase el recuadro VI.2). En México existe un plan de acción a nivel subnacional de género y cambio climático. Estos planes fueron elaborados en estrecha consulta con organizaciones locales de la sociedad civil, el sector académico y representantes de Gobierno, incluidos los mecanismos para el adelanto de las mujeres y los ministerios relevantes en temas de cambio climático. Los planes de acción de género y cambio climático identifican los impactos del cambio climático que afectan de manera diferenciada a las mujeres en los respectivos países, proporcionan una hoja de ruta para la inclusión de una perspectiva de género en el desarrollo e implementación de políticas y crean un espacio para las mujeres que ya están trabajando a fin de combatir y mitigar el cambio climático y adaptarse a sus efectos, y para el intercambio de experiencias y soluciones. Varios de estos planes fueron elaborados antes de que los países formularan sus contribuciones determinadas a nivel nacional y otros instrumentos de política climática, como los programas nacionales de acción para la adaptación al cambio climático.

### Recuadro VI.2

Experiencias nacionales de elaboración de planes de acción de género y cambio climático

#### Costa Rica

El proceso de transversalización de género en el Plan de Acción de la Estrategia Nacional de Cambio Climático de Costa Rica comenzó en 2011. El Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones invitó a la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y otras organizaciones a brindar apoyo técnico y financiero, y realizó consultas nacionales para obtener insumos en relación con recomendaciones e indicadores que se pudieran incorporar en el Plan. El Instituto Nacional de las Mujeres también participó en el proceso.

Entre los objetivos de esta transversalización, además de generar propuestas concretas sobre la incorporación de las mujeres en el proceso, se buscó promover el intercambio de conocimiento, el fortalecimiento de las instituciones del Estado, la identificación de actores relevantes y la búsqueda de donantes internacionales para la efectiva implementación del Plan.

#### Cuba

Desde marzo de 2014, Cuba cuenta con una propuesta de lineamientos para transversalizar el enfoque de género en las acciones para enfrentar el cambio climático, tras la realización del taller nacional "Estrategias sensibles a género para políticas de cambio climático en Cuba", en el que participaron representantes de ministerios, instituciones gubernamentales y académicas, de la sociedad civil y fundaciones, entre otros. Dentro de la propuesta, se logró integrar el enfoque de género en siete sectores prioritarios, como agricultura, agua, salud, energía y bosques y Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal (REDD). Se definieron y propusieron objetivos, actividades e indicadores en estos sectores, y se destacaron las contribuciones de las mujeres.

El enfoque de género se incluye dentro de estos sectores prioritarios a través de acciones como promover que las mujeres campesinas sean facilitadoras de los cursos teóricos y prácticos sobre género y cambio climático en la agricultura, y capacitar a las mujeres como plomeras, técnicas en riego y en otros oficios y técnicas, priorizando a las comunidades más deprimidas y vulnerables. También se propone promover la articulación de las estructuras y las redes sociales en el trabajo de sensibilización y participación en temas de cambio climático y enfoque de género para el manejo de la biodiversidad y de costas; priorizar la implementación del mecanismo para el pago de la retención de carbono por los bosques en las fincas forestales administradas por mujeres y abordar el enfoque de género en todos los proyectos del sector transporte.

#### Haití

En 2012, Haití fue considerado el país más vulnerable al cambio climático, debido a la degradación ambiental de su territorio y a los altos niveles de pobreza de su población. Las tormentas tropicales a las que está expuesto el país son altamente devastadoras, causan la destrucción de cultivos e infraestructura, intensifican la erosión y las sequías y provocan desplazamientos internos y mortalidad. El desarrollo del plan de acción de género y cambio climático de Haití se produjo a partir de la solicitud de la Oficina de Cambio Climático del país, que colaboró con la Oficina Global de Género de la UICN, como institución líder, y con WEDO y el Convenio sobre la Diversidad Biológica como socios estratégicos, para realizar consultas en diez departamentos del país y proporcionar apoyo técnico para el desarrollo del plan. Este proceso nacional se realizó de forma oportuna durante uno de los momentos más difíciles en la historia del país, dados los desafíos en el contexto de reconstrucción posterior al terremoto de 2010 y la expectativa de un mayor impacto del cambio climático en el futuro (Khan y Freitas, 2011).

## Recuadro VI.2 (continuación)

Para lograr resultados de adaptación y mitigación se han propuesto, entre otras, las siguientes acciones: fortalecer la implementación de marcos internacionales sobre cambio climático y género aplicables a la agricultura a nivel nacional; fortalecer e implementar una plataforma nacional funcional para promover enfoques de gestión integrados en recursos hídricos, cambio climático y género; establecer un mecanismo de monitoreo para la integración del género en la reducción del riesgo de desastres, y desarrollar e implementar una estrategia de comunicación sobre salud, cambio climático y género. También se ha propuesto capacitar a las mujeres en la reparación y extensión de componentes de sistemas solares fotovoltaicos y la producción de estufas mejoradas; involucrar a las comunidades, incluidos grupos de mujeres, para establecer viveros de árboles y plantar plántulas en tierras públicas y áreas forestales degradadas, y desarrollar las capacidades de hombres y mujeres en el diseño de edificios verdes.

**México**

En 2015, México desarrolló los "Lineamientos para transversalizar el género en la adaptación y mitigación al cambio climático en la Península de Yucatán", creando así un plan de acción de género y cambio climático a nivel subnacional. La iniciativa fue presentada a la Dirección General de Cambio Climático de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), tras esfuerzos por parte de organizaciones de mujeres y de cooperación internacional para que fuera incluida dentro del Programa Especial de Cambio Climático (PECC). Después de la realización de distintas actividades, como la creación de un grupo de trabajo para la elaboración de insumos para la Ley General de Cambio Climático, se incorporaron en el PECC ocho líneas de acción que promueven la igualdad de género.

En el PECC, se abordan con un enfoque de género sectores como salud, bosques, energía, reducción de riesgos de desastres y biodiversidad, entre otros. Se propone, por ejemplo, la implementación de programas de capacitación sobre cambio climático y bosques en comunidades forestales que incluyan la participación equitativa de hombres y mujeres; el diseño e implementación en los municipios de una estrategia de comunicación educativa sobre los efectos del cambio climático en la salud con enfoque de género; la sustitución de fogones abiertos tradicionales por estufas ahorradoras de leña en viviendas ubicadas en territorios con marginación y pobreza; el diseño de un atlas nacional de riesgo, que integre indicadores de género, y la aplicación de instrumentos para el manejo sustentable de la biodiversidad en territorios prioritarios del Corredor Biológico Mesoamericano de México que incluya la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

**Panamá**

Panamá comenzó el proceso de revisión de su Política Nacional de Cambio Climático, en el que se consideró la importancia de la igualdad de género en la definición de la Estrategia Nacional. En 2011, la Oficina Global de Género de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, junto a otras organizaciones, brindaron apoyo técnico a la Unidad de Cambio Climático del Ministerio de Ambiente para la integración de la perspectiva de género en la Estrategia Nacional de Cambio Climático.

En la Estrategia Nacional de Cambio Climático se priorizan áreas como el manejo de recursos hídricos, la agricultura y salud alimentaria, el uso del suelo y la energía. Entre los objetivos definidos para estas áreas se incluye el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres en relación con el cambio climático; el empoderamiento de las mujeres productoras de alimentos en técnicas como la agroforestería y la agricultura orgánica; la capacitación en manejo y conservación de suelos y comunidades forestales, con énfasis en la participación de las mujeres y las mujeres indígenas; y la revisión de la ley de energía para asegurar la integración de la perspectiva de género.

**Perú**

El Plan de Acción de Género y Cambio Climático del Perú fue aprobado en julio de 2016 como resultado de un proceso participativo que incluyó la realización de consultas y talleres con una diversidad de actores, incluidas organizaciones de mujeres, y que significó un ejercicio de articulación multisectorial con aportes de la sociedad civil. El plan es un instrumento de gestión pública que tiene como objetivo guiar las acciones del país para disminuir las desigualdades de género en el contexto de las acciones de mitigación del cambio climático y adaptación a sus efectos (Ministerio del Ambiente/Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2015). El Plan cuenta con cuatro enfoques orientadores: enfoque de género, enfoque de interculturalidad, enfoque territorial y enfoque de desarrollo sostenible.

Dentro del Plan se proponen distintas acciones, como la creación de un punto focal entre el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; la realización de sesiones de capacitación para mujeres y hombres sobre cuestiones de género y energía renovable, y la realización de un estudio piloto sobre el uso productivo de la energía que hacen las mujeres para obtener una evaluación que permita mejorar su acceso al crédito bancario de

## Recuadro VI.2 (conclusión)

primer nivel. Se plantea también incorporar contenidos sobre cambio climático e igualdad de género en programas de capacitación para docentes en educación básica, educación bilingüe intercultural y educación superior; catalogar conocimientos y prácticas ancestrales locales de mujeres y hombres para preparar kits de plantas medicinales tradicionales para tratar y prevenir problemas de salud asociados con el cambio climático, y promover la presencia de mujeres en puestos gerenciales en asociaciones formales de recolección de residuos, desarrollando programas de crédito para aumentar el capital semilla para estas asociaciones.

**República Dominicana**

El Plan de Acción Género y Cambio Climático de la República Dominicana es el resultado de un proceso consultivo realizado entre 2016 y 2017, que reunió a representantes de los sectores público, privado y académico, la sociedad civil, fundaciones y organismos internacionales, entre otros. La Oficina Global de Género de la UICN y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional brindaron apoyo al Consejo Nacional para el Cambio Climático y Mecanismo de Desarrollo Limpio durante el proceso. Tras la revisión de los marcos normativos nacionales e internacionales existentes y entrevistas y consultas a especialistas, se realizaron dos talleres en los que se logró identificar nueve sectores prioritarios: energía, transporte e infraestructura, agricultura y seguridad alimentaria, residuos, forestal, agua, salud, costero marino, turismo y gestión de riesgos. Si bien fue posible definir propuestas y objetivos claros, el proceso también evidenció la necesidad de contar con información desagregada por sexo en todos estos sectores para una mejor transversalización de género.

Se propuso, entre otras acciones, brindar capacitación y formación a mujeres de las zonas rurales para la instalación de sistemas de energía renovable; crear una oficina de igualdad de género y desarrollo en la estructura del Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTRANT); incluir en la carrera universitaria de agronomía una asignatura sobre género y cambio climático; fomentar la creación y fortalecimiento de asociaciones de mujeres y mixtas para el reciclaje, y designar, de manera formal, a representantes institucionales de las áreas de género y cambio climático en las comisiones ambientales de revisión de las leyes forestales. También se propuso crear sistemas de recolección de agua de lluvia en zonas propensas a la sequía, que involucren la participación comunitaria con enfoque de género; incluir en el presupuesto del Ministerio de Salud medidas que incorporen el problema del cambio climático abordado desde el enfoque de género; crear un fondo rotatorio para mujeres en condiciones de vulnerabilidad en zonas costeras con el fin de impulsar proyectos y actividades para mejorar sus condiciones de vida, e incorporar a personas expertas en la relación entre cambio climático y género para que redacten una propuesta de norma técnica y reglamento para el sector turismo.

**Fuente:** Programa de Innovación Agropecuario Local/Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (PIAL/UICN), *Lineamientos para la transversalización del tema de género en los esfuerzos por mitigar y adaptarse al cambio climático en Cuba*, marzo, 2014; R. Pearl-Martínez y otros, *The Art of Implementation: Gender Strategies Transforming National and Regional Climate Change Decision Making*, Alianza Mundial sobre el Género y el Clima, 2012; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “La transversalización del enfoque de género en las políticas públicas frente al cambio climático en América Latina”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/19), Santiago; CEPAL/Unión Europea, *Síntesis de políticas públicas sobre cambio climático. La transversalización del enfoque de género en las políticas públicas frente al cambio climático en América Latina*, 2017; Ministerio del Ambiente/Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, *Plan de Acción de Género y Cambio Climático del Perú (PAGCC-Perú) (documento preliminar)*, 2015; M. Khan y S. Freitas, “Programme pour la généralisation de l’analyse selon le Genre dans les efforts de lutte contre les changements climatiques en Haïti”, 2011 [en línea] [https://portals.iucn.org/union/sites/union/files/doc/ccgap\\_haiti.pdf](https://portals.iucn.org/union/sites/union/files/doc/ccgap_haiti.pdf); Ministerio del Ambiente, “Plan de Acción de Género y Cambio Climático” [en línea] <http://ledslac.org/wp-content/uploads/2017/06/PAGCC-WEBINAR.pdf>; Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), *Plan de Acción Género y Cambio Climático República Dominicana (PAGCC-RD) 2018* [en línea] <https://www.climatelinks.org/file/5783/download?token=MDWC3PeR>.

Por lo anterior, la región tiene una oportunidad no solo de desarrollar nuevos planes de acción de género y cambio climático —para los países que aún no los tengan—, sino también de reformular y actualizar los planes de este tipo existentes, promoviendo una mejor alineación con los acuerdos internacionales en materia de género y cambio climático.

Algunos países de la región han incluido consideraciones sobre temas vinculados al medio ambiente y el cambio climático en sus planes nacionales o estrategias de igualdad de género. Así, por ejemplo, en el II Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras 2010-2022, se promueve la participación activa de las mujeres diversas del país en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en todos los niveles, integrando la perspectiva de género en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas y programas a favor del medio ambiente y del desarrollo sostenible. Asimismo, en el IV Plan Nacional de Igualdad 2018-2024, del Paraguay, se incorpora el eje ambiental como un eje transversal.

Por su parte, la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030, del Uruguay, plantea que, a fin de alcanzar ambientes sostenibles para las mujeres, es necesario, entre otras iniciativas, considerar medidas concretas que permitan dar respuestas a causas y consecuencias del cambio climático que afectan directamente a las mujeres. Entre las líneas estratégicas de acción, se propone promover medidas de adaptación al cambio climático y favorecer el uso de productos ambientalmente amigables por parte de las familias dedicadas a la producción agropecuaria, promover oportunidades de reducción de brechas de género en procesos productivos y económicos bajos en emisiones de gases de efecto invernadero, identificando capacidades de adaptación y promoviendo la resiliencia de las mujeres al cambio climático, en las ciudades y en el ámbito rural, considerando la intersección de la pobreza con otras vulnerabilidades; generar sistemas de información con indicadores para la adaptación al cambio climático y la mitigación, con perspectiva de género, e incorporar el enfoque de género en la educación y la generación de conocimiento sobre el cambio climático y el desarrollo resiliente y bajo en emisiones de carbono.

Entre los países del Caribe, la National Gender Equality and Social Inclusion Policy de Guyana busca promover la incorporación de la perspectiva de género y la inclusión en las estrategias de adaptación al cambio climático y de mitigación, incluida la gestión del riesgo de desastres; fortalecer los programas para la asignación de tierras comunitarias que priorizan las áreas de conservación; promover programas de conservación con las comunidades indígenas para el desarrollo de actividades productivas (pesca, agricultura y minería) y la conciencia acerca del cambio climático; sensibilizar a la población sobre los efectos del cambio climático en el acceso al agua potable; promover el manejo forestal sostenible, prácticas productivas sostenibles, conservación forestal y recuperación de áreas degradadas con pequeños productores, en especial mujeres, específicamente para recuperar áreas mineras y forestales, además de promover el uso de energías renovables en proyectos agrícolas y el tratamiento del agua conjuntamente con las comunidades.

Por su parte, la Gender Equality Policy and Action Plan 2014-2024 de Granada busca promover la igualdad de género en las políticas y programas relacionados con la gestión de desastres, el cambio climático, el desarrollo de los recursos naturales y la construcción de una economía verde.

Asimismo, en los documentos Política de Visión de Género (Gender Vision) 2021-2035, y Plan de Acción de Género (Gender Action Plan) para 2019 y 2020 de Suriname se han comenzado a incorporar temáticas ambientales y de cambio climático que estén específicamente relacionadas con la igualdad de género.

## **b) La igualdad de género en las contribuciones determinadas a nivel nacional**

Los países signatarios del Acuerdo de París han establecido sus respectivos compromisos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y llevar a cabo esfuerzos de adaptación a través de las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN). Las CDN son una herramienta de importancia crítica para el avance del objetivo final de la Convención Marco. Si bien el objetivo principal de las CDN es alentar a los Gobiernos a aumentar la ambición de sus compromisos de mitigación de las emisiones de GEI, también han servido para aclarar el alcance general de muchos planes y políticas nacionales sobre cambio climático, incluidos la adaptación y los medios de implementación que involucran a diversos sectores como pesca, agricultura, reducción del riesgo de desastres, migración, salud y alimentación, bosques y costas, entre otros.

Las contribuciones determinadas a nivel nacional se presentan cada cinco años a la secretaría de la Convención Marco. Con el fin de mejorar la ambición a lo largo del tiempo, el Acuerdo de París establece que las CDN sucesivas representarán una progresión en comparación con las anteriores y reflejarán mayor ambición. La revisión de los compromisos sobre las CDN, que en algunos países de la región se inició en 2019, ofrece una oportunidad para que aquellos países que no lo hicieron en la primera ronda puedan diseñar e incorporar de forma integral y explícita el vínculo entre cambio climático, derechos humanos e igualdad de género.

Diversas organizaciones e iniciativas internacionales han evaluado en qué medida las contribuciones determinadas a nivel nacional, en el mundo y en la región, abordan los derechos humanos de las mujeres y los vínculos entre el cambio climático y el género. Sobre la base de esas evaluaciones, a continuación se resumen algunos aspectos de la incorporación de la perspectiva de género las CDN actuales en América Latina y el Caribe:

- En las contribuciones determinadas a nivel nacional de 13 países de América Latina y el Caribe se mencionan las palabras “género” o “mujeres”. Ello no implica que estos conceptos estén transversalizados en todas las secciones. Estos países son: Barbados, Brasil, Costa Rica, Dominica, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas y Venezuela (República Bolivariana de).
- De ellos, en los casos del Brasil, Costa Rica, Dominica, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay se incluye un objetivo de género específico, y en los de Barbados, Guatemala, Haití, México, San Vicente y las Granadinas y Venezuela (República Bolivariana de) se incluyen consideraciones de género dentro de algún otro objetivo.
- En las CDN de Honduras, México y la República Dominicana se consideran a las mujeres como “agentes de cambio”.

## B. Sectores de impacto del cambio climático y los desastres naturales: consecuencias en la vida de las mujeres

El Acuerdo de París explicita que los derechos humanos, la igualdad de género y los derechos de los pueblos indígenas deben tomarse en cuenta en las medidas que se adopten para enfrentar el cambio climático (Naciones Unidas, 2015a). La vulnerabilidad y la exposición mayores de las mujeres y las niñas a los efectos de los desastres y al cambio climático son generadas “económica, social y culturalmente”, y por ende, pueden reducirse (Naciones Unidas, 2018). Al mismo tiempo, las mujeres tienen un papel fundamental que desempeñar en las respuestas a estos fenómenos.

Resulta esencial incorporar un enfoque de género en el análisis de las múltiples aristas del cambio climático. Esto no solo permite entender los desafíos a los que se enfrentan las mujeres en la región. También es fundamental para desarrollar respuestas y soluciones que tomen en cuenta necesidades específicas, así como soluciones que potencien las contribuciones de las mujeres para abordar los grandes retos que impone el cambio climático a nivel global.

### 1. Actividades agropecuarias y amenaza a la seguridad alimentaria

En términos económicos, el sector agropecuario es significativo para la región y representan un 7,3% y un 2,4% de la tasa de crecimiento anual del PIB de América Latina y del Caribe, respectivamente (CEPAL, 2019a). Es también un sector que emplea a un porcentaje importante de la población en la región: un 18% de los hombres ocupados y un 8% de las mujeres ocupadas. Sin embargo, presenta evidentes diferencias de género en cuanto a la calidad del empleo; por ejemplo, si se analizan las diferencias de género en este sector en tres países de la región con las mayores tasas de ocupación en la agricultura (Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador y Perú), se observa que la categoría de auxiliar o familiar no remunerado es la más frecuente para las mujeres empleadas.

El sector agropecuario es altamente sensible al cambio climático y, según algunas proyecciones, la variación de la productividad agrícola como resultado del cambio climático será de entre un -12,9% y un -24,3% en términos de rendimiento por hectárea (Bárcena y otros, 2018). Desde una perspectiva de género, hombres y mujeres cumplen una diversidad de tareas agrícolas que dependen en gran medida del contexto local, tanto ambiental como sociocultural, lo que influye de manera muy concreta en su capacidad de adaptación y mitigación frente al cambio climático. En general, el acceso diferenciado a insumos, tecnologías agrícolas, tenencia de tierra y activos financieros marca la capacidad de adaptación de las personas. En muchos casos, las mujeres suelen tener menos acceso a insumos y activos necesarios para las actividades agrícolas (Sellers, 2016). En América Latina y el Caribe, las mujeres están en desventaja, al tener menor acceso a títulos de tierras, y encabezan únicamente entre un 8% y un 30% de las explotaciones agrícolas (FAO/CCAFS, 2013). Esto tiene repercusiones no solo en la producción agrícola, sino también en las condiciones de sustento y en su habilidad para adaptarse a los efectos del cambio climático.

Una evaluación de la situación de las comunidades rurales de Jamaica mostró que ante desastres causados por factores climáticos extremos, las mujeres que trabajan en la agricultura enfrentan altos costos de la mano de obra para rehabilitar sus granjas al tener que contratar trabajadores adicionales. Así, aunque el daño a la infraestructura tiene un grave impacto en los medios de sustento de hombres y mujeres, las mujeres son más vulnerables debido a que el desastre reduce su capacidad para reincorporarse a la producción agrícola. Los daños en las carreteras y los puentes también significan que hombres, mujeres, niños y niñas tengan que caminar largas distancias en lugar de utilizar medios de transporte, lo cual representa un riesgo particular para la seguridad de las mujeres cuando regresan caminando del trabajo a la casa por la noche (Vassell, 2009, pág. 25).

Para lidiar con los efectos del cambio climático en la agricultura, las mujeres recurren a diferentes estrategias de supervivencia o adaptación, que pueden verse afectadas por sus responsabilidades de cuidado y su limitada autonomía económica. La reducción del consumo de alimentos o el consumo de alimentos de menor valor nutricional son algunas de las formas en que las mujeres, con mayor frecuencia que los hombres, responden ante cambios en la producción de alimentos, el acceso a ellos y sus precios (FAO/CCAFS, 2013). La inseguridad alimentaria y la desnutrición aumentan la presencia de enfermedades y otras deficiencias, generando no solo riesgos a la salud, sino también una mayor demanda de tiempo a las mujeres a quienes se les asignan las tareas de cuidado no remuneradas.

## 2. Centros urbanos

Actualmente el 80% de las personas viven en centros urbanos en América Latina y el Caribe. La continua expansión de las ciudades ocasiona cambios en el uso del suelo, exige extensiones de los servicios públicos y produce deterioro de los ecosistemas. Si bien las ciudades son el motor de las economías de la región, es también en ellas donde se concentran las actividades de consumo de energía y donde se generan más emisiones de gases de efecto invernadero. Por ende, las ciudades son un foco importante para promover medidas de mitigación del cambio climático y adaptación a sus efectos (Bárcena y otros, 2018).

Se espera que en el Caribe la tasa de urbanización tenga un comportamiento más dinámico que en América Latina y que pase del 70% en 2015 al 82,5% en 2050 (CEPAL, 2019c, pág. 39). La tasa de urbanización en el Caribe presenta, sin embargo, un alto grado de variabilidad, oscilando entre el 9% en Montserrat y el 100% en las Islas Caimán o San Martín. En 18 de las 30 ciudades capitales del Caribe vive más de la mitad de la población urbana del país o territorio correspondiente, lo que podrá ser un signo de compacidad urbana. De estas, siete capitales albergan la totalidad de la población urbana del país o territorio: Saint John, Bridgetown, Road Town, Willemstad, Saint George's, Brades Estate y Philipsburg. Por otra parte, solo 6 de las 30 ciudades capitales contienen más de la mitad de la población total del país o territorio. La totalidad de la población de San Martín reside en su ciudad capital, Philipsburg; el 89% de la población de Curaçao vive en Willemstad; en las Bahamas, Nassau alberga el 70% de la población del país, y el 67% de la población de Puerto Rico reside en San Juan. En dos territorios del Caribe (Islas Caimán e Islas Vírgenes de los Estados Unidos), cerca de mitad de la población total vive en la ciudad capital (CEPAL, 2019c, pág. 42).

Las ciudades del Caribe, por lo tanto, se diferencian de las de América Latina en dos aspectos: la proximidad al mar en la mayoría de los casos y el porcentaje de la población que vive por debajo de una cota de 5 metros. Resulta evidente que ambos factores contribuyen a incrementar la exposición de las ciudades caribeñas a desastres naturales. En cuanto a la proximidad de los asentamientos al mar, las Bahamas, Cuba, Haití, Jamaica y la República Dominicana tienen más de 100 km de costa urbana. Además, debido a su tamaño, en la mayoría de los países y territorios del Caribe toda la población vive a menos de 25 km de la costa y en varios de ellos más del 20% de la población vive en áreas por debajo de una cota de 5 metros. Tal es la situación de Antigua y Barbuda, Aruba, las Bahamas, Granada, Guyana, las Islas Vírgenes Británicas y San Vicente y las Granadinas, además del caso extremo de Suriname, donde casi el 70% de su población vive en una cota inferior a 5 metros. Los riesgos de inundación están agravados por la complejidad de los sistemas hídricos y el carácter incipiente de las capacidades adaptativas de los países (CEPAL, 2019c, pág. 44).

En las ciudades persiste la segregación espacial y el acceso segmentado a los servicios de calidad. La población urbana de bajos niveles socioeconómicos tiende a estar localizada en áreas periféricas de las ciudades, mientras que los grupos de mayores ingresos tienden a concentrarse en áreas donde existen menores riesgos ambientales y mayor disponibilidad de servicios. Los tugurios son una manifestación de este fenómeno y en ellos se entrecruzan un gran número de desigualdades, por tratarse de zonas que carecen de servicios públicos, acceso físico adecuado, servicios de transporte y otros bienes públicos y que, en algunos casos, tienden a estar localizadas en áreas en riesgo ambiental. Cabe señalar que en América Latina y el Caribe, uno de cada cinco habitantes urbanos reside en un tugurio (CEPAL, 2019b). En el caso del Caribe, es importante resaltar que los riesgos que enfrenta la población, en particular aquella que reside en asentamientos informales o viviendas inadecuadas, se incrementan debido a su alta exposición y vulnerabilidad frente a riesgos ambientales y al cambio climático (CEPAL, 2019b). De hecho, se estima que el 84% de la población total del Caribe vive en zonas costeras, por lo que cada vez hay más infraestructura crucial cerca del mar. Además, en la mayoría de los pequeños Estados insulares en desarrollo caribeños, las actividades económicas como el turismo, las industrias de exportación pesquera y el comercio marítimo representan una parte significativa del PIB y también se llevan a cabo cerca de la costa (CEPAL, 2019c, pág. 39), aumentando su vulnerabilidad al cambio climático y a los fenómenos naturales extremos.

Uno de los temas importantes que deben analizarse desde esta perspectiva son las consecuencias de las desigualdades urbanas en la distribución del tiempo de las personas. Las carencias habitacionales y el menor acceso a sistemas de transporte y servicios públicos de calidad imponen costos adicionales en términos del tiempo necesario para acceder a los trabajos y del mayor tiempo que debe dedicarse al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado para compensar esta falta de servicios (Scuro y Vaca Trigo, 2017). El análisis del uso del tiempo en la región permite establecer la relación entre el tiempo de trabajo no remunerado y las condiciones de habitabilidad de los hogares en que viven las mujeres. En promedio, se ha observado que las mujeres que viven en tugurios dedican entre 4,1 y 9,7 horas semanales adicionales al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado respecto de las mujeres que viven en hogares sin privaciones de servicios públicos y habitacionales (Scuro y Vaca Trigo, 2017). En escenarios donde el cambio climático ejerce presiones adicionales sobre los servicios públicos y en casos de fenómenos naturales extremos, con sus adversas consecuencias sobre la infraestructura y la vivienda, la desigual distribución del tiempo entre hombres y mujeres podría verse aún más afectada en detrimento de las últimas.

### 3. Zonas costeras y presión sobre los recursos hídricos

El reciente Informe especial sobre el océano y la criósfera en un clima cambiante del IPCC, aprobado el 24 de septiembre de 2019 por los 195 gobiernos representados en ese órgano, brinda nuevos aportes sobre las consecuencias del calentamiento de los océanos y del incremento del nivel del mar, sobre todo en las comunidades que dependen de los recursos marinos para sobrevivir y las poblaciones costeras. El informe menciona que el 10% de la población mundial vive en zonas costeras de baja elevación, lo que corresponde a 680 millones de personas, y en los pequeños Estados insulares, otros 65 millones de personas sufrirían las consecuencias de estos cambios (IPCC, 2019, pág. 5).

Los pequeños Estados insulares han sido descritos como grandes Estados oceánicos porque los océanos y mares dentro de sus zonas económicas exclusivas (ZEE) constituyen áreas geográficas mucho más grandes que el área terrestre de los territorios con las que están asociadas. La dependencia de las economías caribeñas de sus recursos costeros y marinos se encuentra entre las más altas del mundo. Solo en 2016, el sector de viajes y turismo en el Caribe contribuyó 56.400 millones al PIB de la subregión (14,9%) y el 13,4% de empleo total (CEPAL, 2018c, pág. 87). En este sentido, el mar Caribe desempeña un papel importante y es una de las áreas marítimas con mayor tráfico en el mundo (por ella navegan más de 80.000 buques al año y tiene unos 200 puertos). La región del Caribe es considerada como el destino más visitado del mundo: recibe alrededor de un 60% de los pasajeros de cruceros (AEC, 2016). En total, más de 70 cruceros de aproximadamente 24 compañías de cruceros operan en este mar; en 2017 el turismo de cruceros había aumentado durante siete años consecutivos, superando los 29 millones de visitantes en la región.

El aumento del nivel del mar ocasiona la salinización del suelo y reducción de las cosechas en zonas cultivadas, deterioro del agua potable debido a la intrusión salina en acuíferos costeros, inundaciones y erosión de los ecosistemas costeros, pérdida de hábitat de peces y disminución de la producción de peces, daños a la infraestructura costera y pérdida de territorio (Alam, Rukmani y Mawby, 2015). En este contexto, mujeres y hombres usan y administran los ecosistemas marinos y costeros de manera diferente, tienen conocimientos, capacidades y necesidades específicas y se ven afectados de forma distinta por los cambios en su entorno que se producen debido al cambio climático, la contaminación y la globalización. Históricamente, las contribuciones de las mujeres y su importante papel en la conservación y las iniciativas de reducción del riesgo de desastres en áreas marinas y costeras han sido subestimados. Se carece de información desagregada por sexo en zonas marinas y costeras a tal grado que en numerosos países de la región se invisibiliza en las estadísticas nacionales a las mujeres en la actividad pesquera (Castañeda, 2019).

En el Caribe, la disponibilidad de agua depende en gran medida de la generación de energía, debido a la necesidad de recurrir a la desalinización por la escasez de fuentes de agua dulce. Los problemas de falta de agua potable, infraestructura hídrica envejecida y poco renovada, uso ineficiente del agua por parte de los sectores centrales de la economía, falta de gestión de aguas residuales, intrusión salina, y falta de planificación a largo plazo son algunos de los desafíos que dificultan la sostenibilidad a largo plazo de los servicios hídricos. Además, la prestación de servicios hídricos, su regulación económica y la definición de tarifas no están estandarizadas ni actualizadas. En cuanto a las aguas subterráneas, la falta de regulación y monitoreo de la utilización de estas fuentes exacerba los problemas de conservación y acceso a agua potable. En muchas localidades se utilizan pozos privados, pero la excavación no regulada puede conducir a una extracción excesiva, daños a las fuentes debido a las malas técnicas de construcción y consumo de agua contaminada o de baja calidad. En relación con el almacenamiento, los tanques de agua son vulnerables a los vientos intensos (CEPAL, 2019c, pág. 39). En consecuencia, los recursos hídricos están sobreexplotados y no existen grandes incentivos para su conservación (GWP, 2014, citado en CEPAL, 2018c, pág. 90).

La escasez de recursos hídricos tiene graves repercusiones para las mujeres en cuanto a la distribución del uso del tiempo. Por ejemplo, en Guatemala las mujeres en el área rural dedican seis horas semanales al acarreo de agua, casi una hora más que los hombres (CEPAL, 2016a).

## 4. Desastres naturales vinculados al cambio climático

Según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, el cambio climático traerá fenómenos extremos más frecuentes y graves en todo el mundo, como huracanes, inundaciones o sequías, lo que exacerbará tanto el riesgo como los impactos de los desastres<sup>8</sup> a nivel mundial. A medida que continúa incrementándose la temperatura del planeta, las tormentas tropicales severas, los fuertes huracanes y los incendios forestales serán tanto más comunes como más intensos.

Por su parte, el *Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030* resalta la necesidad de “comprender mejor el riesgo de desastres en todas sus dimensiones relativas a la exposición, la vulnerabilidad y características de las amenazas; el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres, incluidas las plataformas nacionales; la rendición de cuentas en la gestión del riesgo de desastres; la necesidad de prepararse para ‘reconstruir mejor’; el reconocimiento de las partes interesadas y sus funciones; la movilización de inversiones que tengan en cuenta los riesgos a fin de impedir la aparición de nuevos riesgos; la resiliencia de la infraestructura sanitaria, del patrimonio cultural y de los lugares de trabajo; el fortalecimiento de la cooperación internacional y las alianzas de trabajo mundiales y la elaboración de políticas de los donantes y programas que tengan en cuenta los riesgos, incluidos los préstamos y el apoyo financiero brindados por las instituciones financieras internacionales” (Naciones Unidas, 2015b).

América Latina y el Caribe es especialmente propensa a los desastres naturales. En los últimos 30 años, casi todos los países de la región han sufrido un desastre natural importante, y los desastres relacionados

<sup>8</sup> Un desastre es una “disrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad en cualquier escala debida a fenómenos peligrosos que interaccionan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, ocasionando uno o más de los siguientes: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales” (Naciones Unidas, 2016).

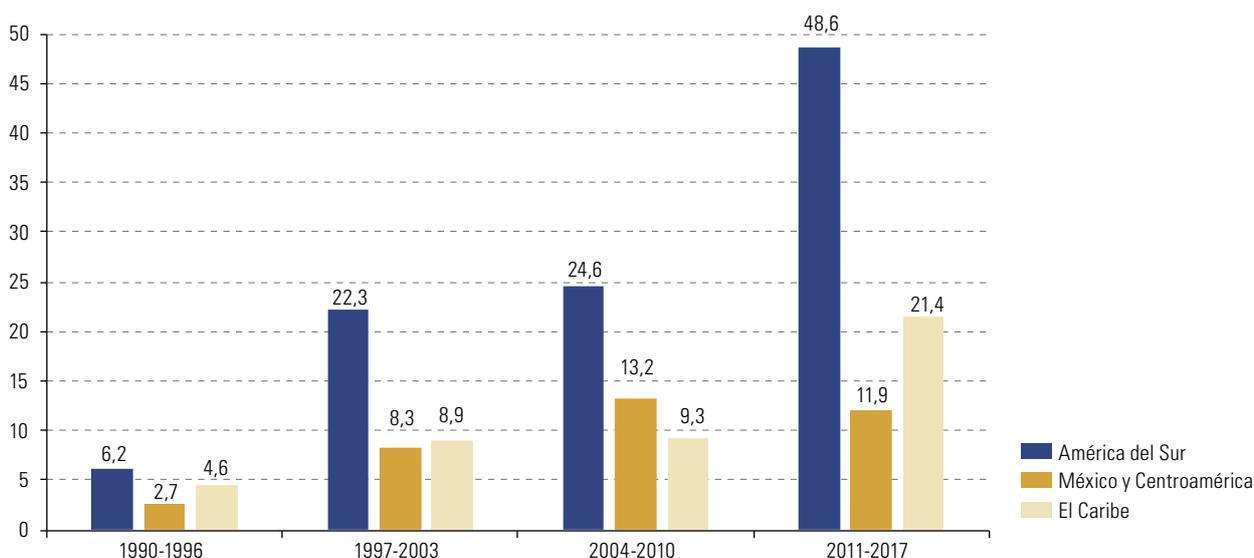
con el clima han representado el 70% de las emergencias entre 1999 y 2011 (CELAC, 2018) y han tenido grandes repercusiones sobre las poblaciones de la región. Cifras disponibles sobre el número de personas directamente afectadas por fenómenos extremos y desastres, por ejemplo, demuestran una tendencia al alza entre 1990 y 2017 (véase el gráfico VI.1).

La situación es particularmente preocupante en el Caribe, ya que esta subregión concentra una gran cantidad de pequeños Estados insulares en desarrollo que están muy expuestos a desastres climáticos repentinos. Por otra parte, en términos relativos, la tasa de personas afectadas por cada 100.000 habitantes es mucho mayor que en las otras subregiones. En las naciones de la Comunidad del Caribe (CARICOM), la proporción de muertes causadas por desastres relacionados con el clima aumentó en el período 2000-2012 en relación con el período 1980-1989. Estos desastres se vinculan principalmente con el aumento de la urbanización y los patrones de uso de la tierra (Andrewin, Rodríguez-Llanes y Guha-Sapir, 2015).

#### Gráfico VI.1

América Latina y el Caribe (42 países y territorios<sup>a</sup>): personas directamente afectadas<sup>b</sup> por fenómenos extremos y desastres, 1990-2017

(En millones de personas)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED), Base de Datos Internacional de Desastres (EM-DAT) [en línea] <https://www.emdat.be/>.

<sup>a</sup> Los datos corresponden a 23 países del Caribe (Anguila, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Cuba, Dominica, Granada, Guadalupe, Haití, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Jamaica, Martinica, Montserrat, Puerto Rico, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago); 10 países de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de)); a México y 8 países de Centroamérica (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua, Panamá).

<sup>b</sup> En este indicador, las personas afectadas se definen como la población que requiere asistencia básica inmediata, incluidos alimento, agua, abrigo, saneamiento y asistencia médica en un período de emergencia provocado por un desastre natural.

La vulnerabilidad del Caribe al cambio climático es multidimensional y está relacionada con una combinación de factores asociados al emplazamiento y el grado de fragilidad de los asentamientos humanos, así como a las actividades productivas conexas, en áreas propensas a las amenazas naturales. La recurrencia de amenazas naturales y el hecho de que la población se concentra en las costas hace que el Caribe sea una de las regiones del mundo donde el impacto de los desastres es mayor. Entre 1990 y 2017 tuvieron lugar 408 desastres en la subregión, lo que representa una media de 14,6 al año. Todos los años se registraron desastres en ese período, pero la mayor incidencia ocurrió en 2004 y 2017 (30 y 29 desastres, respectivamente). Los países que sufrieron un mayor número de desastres fueron Haití (90), la República Dominicana (59) y Cuba (53). En el Caribe de habla inglesa, Jamaica fue el país que experimentó un mayor número de desastres (26). El 90,4% de los desastres en este período se originó en fenómenos hidroclimáticos, como inundaciones, tormentas y ciclones tropicales.

Una de las características particulares del Caribe es que los desastres pueden tener una dimensión nacional y magnitudes relativas que superan las de cualquier otra región. Por ejemplo, en la temporada de huracanes de 2017, en las Islas Vírgenes Británicas y San Martín, el costo total de los huracanes Irma y María fue superior al 100% del PIB de esos países (CEPAL, 2019c, pág. 39). Por lo tanto es importante resaltar que el tamaño del impacto económico de ciertos desastres con relación al tamaño de la economía es lo que separa al Caribe de otras regiones. El impacto del Huracán Dorian, de categoría 5, en las islas de Abaco y Gran Bahama (Bahamas) en agosto y septiembre de 2019 es un ejemplo de los daños catastróficos con altos niveles de pérdidas de vidas registradas por causa de estos fenómenos. El archipiélago compuesto por más de 762 islas es particularmente vulnerable al cambio climático debido a su ubicación geográfica en el corredor por donde pasan muchos de los huracanes y tormentas tropicales del Atlántico. El país también es muy susceptible al aumento del nivel del mar debido al reducido tamaño y la escasa elevación de sus islas. De hecho, la mayor parte de su superficie terrestre se encuentra por debajo de los 5 metros (72,0%), y un gran porcentaje de su población (46,5%) habita, por lo tanto, en este terreno de baja elevación (CEPAL, 2019c, pág. 54).

Dominica ha experimentado una serie de fenómenos extremos que han causado impactos en la economía del país y en la autonomía de las mujeres. La tormenta tropical Erica, en 2015, causó daños y pérdidas equivalentes al 93% del PIB, y el Huracán María, en 2017, causó daños equivalentes al 226% del PIB. Más del 90% de los hogares, hoteles, empresas e infraestructura pública sufrieron daños y 74 personas perdieron la vida.

En el caso de Granada, en 2005, después del Huracán Ivan, las mujeres enfrentaron retos en los albergues, como la poca seguridad y la falta de privacidad. Las escuelas se usaron como alojamiento, lo que atrasó o interrumpió el ciclo escolar, y la falta de títulos de propiedad de las tierras impidió a muchas mujeres solicitar apoyo para la reconstrucción de sus hogares, entre otras dificultades (CEPAL/UNIFEM/PNUD, 2005). El huracán causó daños equivalentes a más del 200% del PIB del país.

Además de estas vulnerabilidades, los países del Caribe se enfrentan a restricciones estructurales importantes, como la dependencia del financiamiento externo, la capacidad limitada para movilizar recursos internos, la clasificación como países de ingreso medio o alto —lo que limita el acceso a financiamiento concesional—, y los altos niveles de deuda pública. La acumulación de deuda se debió a una serie de factores que van más allá de los excesos fiscales. Estos incluyen los impactos de las perturbaciones externas negativas, los efectos de la crisis climática y la reducción de la inversión extranjera directa en la subregión, lo que dificulta mantener el gasto social para fortalecer la resiliencia de la población (CEPAL, 2019c, pág. 40).

Los desastres relacionados con el cambio climático afectan desproporcionadamente a mujeres y niñas. El *Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030* reconoce que, debido a las desigualdades de género, el cambio climático y los desastres naturales recurrentes, incluidos sequías, inundaciones, deslizamientos de tierra y terremotos, tienen un mayor impacto socioeconómico en las mujeres. Esto, además, se agrava para las mujeres a nivel local y comunitario, dado que dependen en gran medida del acceso a los recursos naturales para su supervivencia y sustento (Naciones Unidas, 2015b).

La Declaración de Cartagena, adoptada en la Tercera Reunión de Ministros y Autoridades de Alto Nivel sobre la Implementación del Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 en las Américas y el Caribe, reitera que existe un impacto desproporcionado de los desastres en mujeres y niñas, niños y jóvenes y otros grupos vulnerables, y su importancia como agentes de cambio, así como la necesidad de aplicar un enfoque de equidad, inclusivo y participativo a la reducción del riesgo de desastres para disminuir su impacto social, económico y psicológico<sup>9</sup>. La VII Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas y el Caribe tendrá por primera vez lugar en el Caribe, en Bahía de Montego (Jamaica), en julio de 2020, y entre los temas que se abordarán se encuentra el impacto de los desastres en las mujeres y otros grupos mencionado en el Marco de Sendái<sup>10</sup>.

En América Latina y el Caribe, más del 50% de las personas afectadas por desastres fueron impactadas por fenómenos climáticos extremos relacionados con el agua (sequías e inundaciones) (OMS/UNICEF, s/f). En 2015, 164 millones de personas carecían de servicios de agua potable y más de la mitad de la población

<sup>9</sup> Véase [en línea] <https://eird.org/pr18/docs/declaracion-de-cartagena.pdf>.

<sup>10</sup> Véase [en línea] <https://www.eird.org/americas/pr2020/>.

carecía de saneamiento seguro, incluido, en esa proporción, más de un 60% de mujeres y niñas. En Guatemala, por ejemplo, el 50% de la población rural no tiene agua potable y es común que las mujeres tengan que caminar para obtener agua para sus familias (FAO, 2017).

Los desastres relacionados con el cambio climático impactan negativamente en la autonomía económica de las mujeres, al afectar sus medios de vida, y aumentan la carga de trabajo de cuidados no remunerado (IPCC, 2014). En el Caribe, muchas mujeres en situación de pobreza están empleadas en el sector del turismo y frecuentemente sus fuentes de empleo se ven amenazadas por los desastres naturales.

En el contexto de desastres naturales y su secuela de estrés ambiental en las personas, las mujeres se enfrentan a responsabilidades de atención cada vez mayores y más desafiantes, ya que las expectativas culturales demandan que sean las principales cuidadoras de las personas dependientes (CEPAL, 2017a y 2017b). Existe una tendencia de los programas de apoyo posteriores a los desastres a dar por sentada la dedicación de tiempo y trabajo de las mujeres como cuidadoras no remuneradas después de un desastre.

Fenómenos extremos como el terremoto que ocurrió en Haití en 2010 no solo provocan la pérdida de vidas, sino que además, debido a fenómenos colaterales como las inundaciones, generan la propagación de enfermedades transmitidas por el agua, como el cólera y la malaria, sobrecargando en extremo a las mujeres, que son quienes se dedican al cuidado de la salud.

## C. Estrategias de mitigación del cambio climático: oportunidades y desafíos para la igualdad de género

Mientras que las estrategias de adaptación se dirigen a enfrentar los efectos del cambio climático, las estrategias de mitigación tienen como objetivo combatir sus causas. A grandes rasgos, los gases de efecto invernadero pueden reducirse mediante el cambio del uso de fuentes de energía hacia energías renovables y el uso más eficiente de los combustibles fósiles, el freno de la deforestación y la ampliación de los sumideros de carbono, la adopción de prácticas agrícolas más eficientes y la transformación de los patrones de consumo y los estilos de vida, particularmente en países industrializados, donde se concentra el mayor volumen de emisiones de GEI (Terry, 2009; Naciones Unidas, 2015a).

La investigación sobre el vínculo entre el cambio climático y la igualdad de género ha ganado terreno en los últimos años, principalmente concentrada en los impactos del cambio climático en la vida de las mujeres (Castañeda, Aguilar y Rand, 2013). En general, se ha enfatizado en sus relaciones con las iniciativas de adaptación, en tanto que el vínculo entre la igualdad de género y la mitigación del cambio climático ha sido un área menos explorada (WEDO, 2016c). Esto puede deberse a la baja representación de mujeres en los procesos de toma de decisiones que han tenido lugar en los espacios de generación de políticas sobre el cambio climático (Olson, 2014; Prebble y Rojas, 2016).

### 1. Reducción de emisiones de gases de efecto invernadero: transición hacia economías con bajas emisiones de carbono

Los sistemas de generación eléctrica son muy vulnerables al cambio climático, lo que obliga a realizar grandes esfuerzos para hacer frente a esa vulnerabilidad y, al mismo tiempo, transitar hacia sistemas de producción de energía más eficientes, que generen menos emisiones de CO<sub>2</sub> (Bárcena y otros, 2018). Si bien el cambio climático puede tener impactos específicos sobre la infraestructura energética, afectando la distribución y la transmisión, el sector de la energía debe verse como un sistema sociotecnológico, en que las transformaciones hacia el uso de fuentes de energía más limpias involucran a las personas que diseñan y desarrollan los sistemas y tecnologías, así como a aquellas que usan y consumen la energía (Miller, Iles y Jones, 2013).

Frente a la necesidad urgente de reducir el nivel de emisiones de GEI se ha argumentado que la transición hacia economías con bajas emisiones de carbono no solo debe ser sustentable desde un punto de vista ambiental, sino que también debe integrar la dimensión social que permita avanzar hacia un desarrollo sostenible con mayor igualdad. Esto puede, a su vez, ser una oportunidad para generar más empleos de calidad y aportar a una mayor justicia social y a la erradicación de la pobreza (CEPAL, 2016b). Este modelo de transición que asume una “responsabilidad pública que facilite y respalde activamente una transición por y para el bien común” (OIT/ACTRAV, 2018) ha sido denominado transición justa<sup>11</sup>, y puede ser una oportunidad para avanzar hacia la igualdad de género, en particular en lo que respecta al mercado laboral. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), si se contempla desde un inicio, es posible lograr que la segregación ocupacional no se perpetúe, que se cierren las brechas salariales y de capacidades, que se establezcan diálogos sociales inclusivos, que se mejore la protección social y que se facilite la formalización de trabajos informales, en los que las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas, mediante la creación de nuevas oportunidades en el mercado laboral (OIT, 2017).

Un análisis publicado por la CEPAL y la OIT sobre la evolución del empleo en el contexto de la transición energética y los avances hacia la economía circular proyecta que, a 2030 y en un escenario en que el calentamiento global se limite a 2 °C sobre los niveles preindustriales, se podrían crear más de un millón de empleos netos en América Latina y el Caribe, la mayoría de los cuales estarían concentrados en el Brasil (450.000) y México (350.000). A pesar de que esta cantidad de empleos es relativamente baja comparada con el número de empleos que se crean en la región (2,5 millones entre 2016 y 2017), el resultado total dependerá del efecto de la reestructuración del empleo como consecuencia del traslado de una industria a otra (CEPAL/OIT, 2018). Este mismo análisis indica que los sectores donde más empleo podrá crearse en respuesta a la demanda de incremento de la eficiencia energética son los sectores de la construcción (750.000 empleos), las energías renovables (100.000 empleos, más de la mitad en generación de electricidad con paneles solares) y la manufactura de insumos (50.000 empleos), al mismo tiempo que otra cantidad se crearía en la minería del cobre (150.000 empleos), debido al incremento de la demanda de componentes electrónicos. Las pérdidas de puestos de trabajo, por otra parte, estarían concentradas en las industrias de extracción de petróleo, minería del carbón y generación de electricidad. De manera similar, en un escenario de economía circular, que implica la reutilización de residuos, la reducción de la generación de desechos en el diseño de los procesos y el uso de energías renovables, entre otros factores, la creación de empleos netos en la región se proyecta en 4,8 millones. Esta cifra incluye la creación de empleos en sectores de reprocesamiento de materiales como madera, aluminio y metales, cuyas cadenas de valor son más largas e incluyen un uso intensivo de mano de obra (CEPAL/OIT, 2018).

### **a) El sector energético como un eje de acción crítico para la mitigación de las emisiones de GEI**

En la región, la distribución de las emisiones de GEI según la fuente de la que provienen muestra que las mayores fuentes son la generación de energía (46%), las actividades agrícolas (23%) y el cambio de uso de suelo y la silvicultura (19%) (Bárcena y otros, 2018). El sector energético es, por lo tanto, un componente clave en los esfuerzos de mitigación del cambio climático.

Sin embargo, la distribución de las emisiones de GEI en cada uno de los países de la región es otro reflejo de la heterogeneidad existente ellos y responde a las características económicas y la fuente de energía dominante en cada uno.

Con el fin de reducir emisiones de GEI, y así avanzar en la mitigación del cambio climático, varios países de América Latina y el Caribe se han enfocado en el logro de una mayor eficiencia en el uso de la energía

<sup>11</sup> El concepto “transición justa” fue utilizado en primera instancia por organizaciones sindicales, y su primera mención se atribuye al líder sindical estadounidense Tony Mazzocchi, quien planteó la idea de crear un fondo para los trabajadores que ofreciera oportunidades y apoyo financiero para que aquellos trabajadores que perdieran sus puestos debido a políticas de protección ambiental pudieran tener acceso a educación superior. Desde entonces, el concepto evolucionó para señalar que una transición justa no debe reducirse solamente a ayudas sociales, sino que implica asumir una “responsabilidad pública que facilite y respalde activamente una transición por y para el bien común” (OIT/ACTRAV, 2018).

y en la generación de energía más limpia y sustentable. Esta transición energética, en particular, el cambio del uso de combustibles fósiles al uso de energías renovables, se perfila como una oportunidad para avanzar en la mitigación del cambio climático y al mismo tiempo abrir caminos en industrias nuevas y dinámicas, fomentando la creación de nuevas fuentes de empleo.

Debido al incremento de las inversiones y la caída de los costos de producción, las energías renovables se han ido expandiendo (OIT/The Green Initiative, 2016). De acuerdo con proyecciones de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA), el empleo en el sector se ha incrementado de 7,1 millones de puestos de trabajo en 2012 a 10,3 millones de puestos en 2017, en todo el mundo. La industria de energía solar fotovoltaica ha sido la de mayor expansión. Esta industria y otras como las de bioenergía, hidroelectricidad y energía eólica se proyectan como importantes fuentes de empleo (IRENA, 2018, citado en IRENA, 2019).

La eficiencia energética y las energías renovables son especialmente relevantes para el Caribe ya que la subregión tiene un alto potencial de producción de energía solar, eólica y geotérmica, pero sigue siendo altamente dependiente de la importación de combustibles fósiles para sus necesidades energéticas. Los países de la subregión están comprometidos con una transición hacia el uso de energías renovables, lo que se evidencia en varias iniciativas, como la instalación de la primera planta de energía solar en Antigua y Barbuda, o iniciativas similares ya operativas en Saint Kitts y Nevis y Aruba. En Aruba, Jamaica y Saint Kitts y Nevis ya existen granjas eólicas, mientras que el uso de calentamiento solar del agua es común en Barbados, Granada y Santa Lucía. En San Vicente y las Granadinas las minicentrales hidroeléctricas son tecnología probada, mientras que en Dominica y Saint Kitts y Nevis se está previendo aprovechar las fuentes geotérmicas de energía. En las Islas Caimán se está considerando la aplicación de energía termooceánica y otros países están demostrando interés en desarrollar este potencial marino (CEPAL, 2016c, pág. 3).

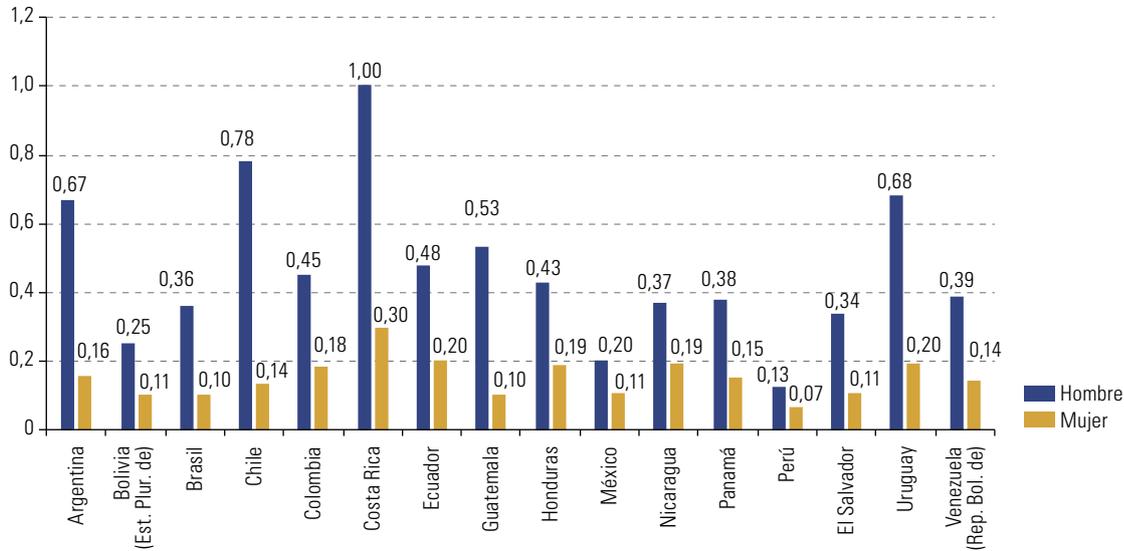
Los datos disponibles, si bien son limitados, indican que, en general, las mujeres se encuentran subrepresentadas en la industria de la energía, incluidas las energías renovables. De acuerdo con una reciente encuesta realizada por la IRENA a nivel mundial, las mujeres representan el 32% de las personas empleadas a tiempo completo en la industria de las energías renovables, porcentaje mayor que el promedio del 22% que las mujeres representan entre quienes trabajan en la industria del petróleo y el gas. Sin embargo, la participación de las mujeres en el sector de las energías renovables alcanza mayores niveles en los trabajos administrativos (en los que llega al 45%) y es menor en aquellos trabajos relacionados con las áreas de la ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (28%) (IRENA, 2019).

En América Latina y el Caribe, los datos de empleo en las industrias de energía y energías renovables desagregados por sexo son escasos. La información disponible procedente de las encuestas de hogares indica que el sector de suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado emplea a una proporción muy baja de la población en general, que en el caso de los hombres llega al 0,4% de los ocupados y en el de las mujeres al 0,1%. A pesar de ello, los datos disponibles por país muestran la segmentación laboral de género, observándose que, en todos los países, las mujeres se emplean en menor proporción que los hombres en esta rama del mercado laboral. Entre los países con mayor porcentaje de mujeres empleadas en la rama de suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado se encuentran Costa Rica, el Ecuador y el Uruguay (véase el gráfico VI.2).

Por otro lado, existe también una fuerte segregación ocupacional dentro del sector en algunos países, por cuanto la concentración de las mujeres es mayor en ocupaciones administrativas, en contraste con los hombres, que se concentran por lo general en ocupaciones como operarios o técnicos de nivel medio. En el Brasil, Colombia y México, por ejemplo, alrededor de la mitad de las mujeres que trabajan en este sector se encuentran ocupadas como personal administrativo o empleadas de oficina. Los hombres de estos mismos países, en cambio, se encuentran ocupados principalmente como profesionales técnicos (un 43,8% de los ocupados en este sector en el Brasil, un 30,8% en Colombia y un 46,4% en México) y como obreros y conductores de maquinarias (un 39,6% de los ocupados en este sector en el Brasil y un 34,0% en Colombia).

**Gráfico VI.2**

América Latina (16 países): población ocupada en la rama de suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado, por sexo, alrededor de 2017  
(En porcentajes)



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

Chile es uno de los países con más altos porcentajes de empleo en esta rama, y la información disponible permite analizar algunas de las características del empleo femenino en el sector energético<sup>12</sup>. Este sector tiene un alto nivel de productividad y niveles de ingresos para sus ocupados mayores que el promedio nacional (1,6 veces el promedio nacional de ingreso mensual por persona ocupada); sin embargo, existe una baja participación de las mujeres en el sector de suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado. La distribución según ocupación de estas mujeres dentro del sector se concentra en las áreas administrativas (donde su participación es del 51%). Además, su participación disminuye a medida que aumenta el nivel de mando dentro de las empresas, y alcanza el 21% en el nivel profesional y de técnicos de apoyo, el 16% en las jefaturas, el 17% en las subgerencias, el 18% en las gerencias y solamente el 10% en las gerencias generales. Su participación es también muy baja en el nivel del personal operario y auxiliar, en el que representa solamente un 9%. Este patrón de segregación ocupacional también se repite en el personal subcontratado en labores no gerenciales. El abanico de ocupaciones accesibles es muy estrecho para las mujeres y muy amplio para los hombres, que se encuentran más concentrados en las áreas asociadas a la producción (analistas, ingenieros especialistas de proyectos de distribución, de obras y técnicos de atención en terreno, operadores de terreno y operadores térmicos) (Deuman, 2019).

Además, la brecha salarial entre mujeres y hombres es en promedio del 23,4%, lo que constituye un reflejo en el caso de Chile de las tendencias observadas en el mercado laboral en general. El análisis de la brecha salarial según categoría ocupacional revela que la mayor brecha en cuanto al sueldo base se observa a nivel de gerentes (38,2%) y trabajos administrativos (40%). Estas altas brechas indican que aun cuando las mujeres se sitúan en puestos gerenciales reciben remuneraciones más bajas; en cuanto al área administrativa —en la que ellas están en general sobrerrepresentadas—, la brecha puede indicar una nueva segregación dentro de la categoría ocupacional que favorece a los hombres, o bien que ellos son mejor pagados por trabajos de igual valor (Deuman, 2019).

<sup>12</sup> En 2018 y 2019 el Ministerio de Energía de Chile elaboró un diagnóstico para estudiar la situación de las mujeres en el sector energético del país con el fin de identificar las barreras y brechas de género presentes y avanzar hacia una propuesta para disminuirlas en favor de una mayor inserción de las mujeres. El análisis estuvo basado en encuestas a 41 empresas de energía del sector privado y más de 11.500 empleados.

En la Argentina, solo el 18% de los puestos de trabajo en el sector de generación, transmisión y distribución de energía son ocupados por mujeres. Sobre el tipo de puesto que ocupan las mujeres en el sector, un informe de la Comisión Nacional de Valores, basado en el levantamiento de datos sobre directorios de empresas bajo oferta pública, indica que solo el 10% de los puestos de dirección de las empresas que se financian en el mercado de capitales local son ocupados por mujeres y que únicamente el 3% de dichas empresas tienen una mujer en la presidencia (Balestro, Goldstein y Rijter, 2019).

En el Caribe, las mujeres están sobrerrepresentadas en el sector de los servicios y otros sectores de baja calificación y muchas veces se concentran en la economía informal, por lo que tienden a estar más alejadas de las innovaciones tecnológicas. Sin embargo, es importante destacar que en Barbados alrededor del 10% de los trabajadores (la mitad de ellos son mujeres) trabajan en la economía verde (OIT/Instituto de Estudios Sociales y Económicos Sir Arthur Lewis, 2017). Por otro lado, muchas mujeres con escasa calificación académica trabajan en plantas de ensamblaje de luces led y en la principal empresa de vehículos eléctricos del país, que dirige una mujer (OIT/Instituto de Estudios Sociales y Económicos Sir Arthur Lewis, 2017).

Los datos de la Argentina, Barbados y Chile sobre la segregación ocupacional dentro de la industria de energía muestran cómo los estereotipos de género se hacen presentes en el mercado laboral. Resulta importante consolidar datos y disponer de estudios sobre las desigualdades de género en el empleo del sector de las energías, incluidas las energías renovables, para entender en detalle los obstáculos que enfrentan las mujeres y formular políticas que puedan aumentar su participación en el contexto de la transición a economías con bajas emisiones de GEI.

## **b) Acceso y uso de energía: desafíos frente a la pobreza energética**

Es importante analizar el sector energético desde el punto de vista del acceso a la energía y de su uso, ya que es en este ámbito donde pueden observarse algunas de las dimensiones de la desigualdad y su vínculo con el cambio climático. La importancia del acceso a la energía en relación con el cambio climático ha sido plasmada en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 7, referente a garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.

La inclusión del ODS 7 en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible responde al reconocimiento de que los servicios de energía están relacionados con una amplia gama de actividades fundamentales para la vida diaria y que el acceso a fuentes de energía limpia y asequible desempeña un papel primordial en la mejora de la calidad de vida de la población y en la reducción de la pobreza (García, 2014).

En América Latina y el Caribe, se han hecho importantes avances en materia de electrificación y un promedio del 98,5% de los hogares en las zonas urbanas y el 87,3% en las zonas rurales tienen disponibilidad de servicio de electricidad (CEPAL, 2019a). Si bien estas cifras son alentadoras, se constata la existencia de brechas entre países y zonas geográficas, que se amplían marcadamente en las zonas rurales de los países de Centroamérica (véase el gráfico VI.3).

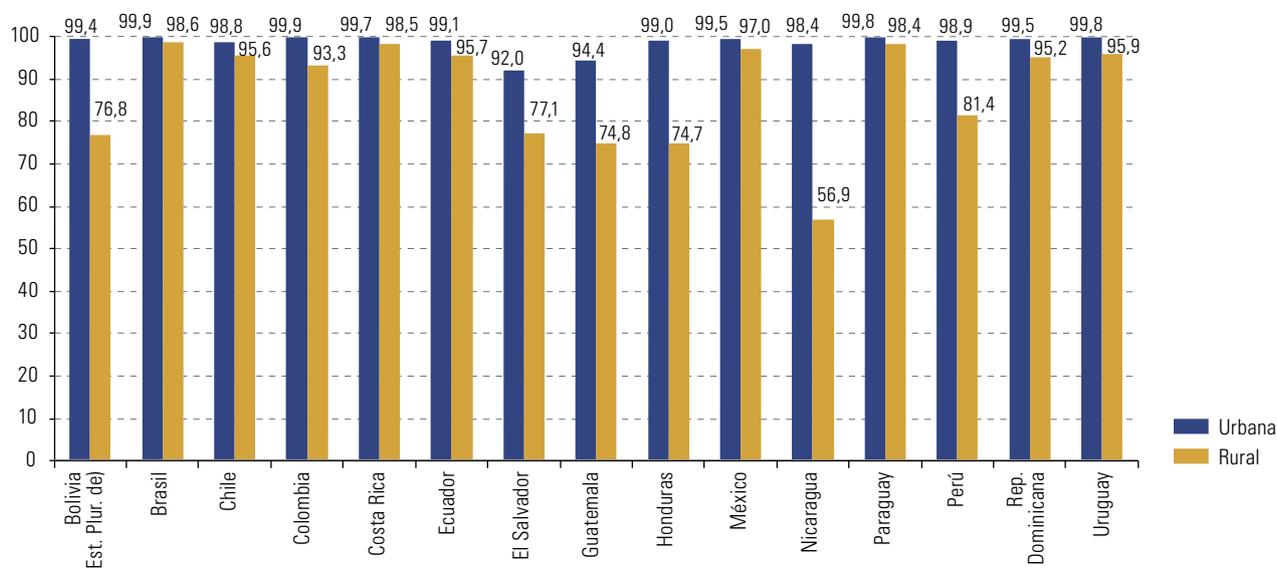
En los últimos años, se ha desarrollado el concepto de “pobreza energética” como una forma más completa de entender las dimensiones de acceso y uso de energía. Aunque existen varias definiciones sobre la pobreza energética, una forma de entenderla es en términos de asequibilidad en función del gasto que significa para los hogares el servicio energético requerido para satisfacer sus necesidades domésticas (Dehays y Schuschny, 2018). La existencia y el grado de pobreza energética en la región tiene importantes implicaciones desde una perspectiva de igualdad de género. La pobreza energética afecta de manera diferente a las personas según estratos socioeconómicos. El uso de energías más contaminantes como el keroseno y la leña no solo tiene repercusiones en las emisiones de GEI, sino también en la salud de las personas.

En el Caribe, el 90% de las necesidades energéticas se cubren con el uso de combustibles fósiles importados y las tarifas de electricidad se encuentran entre las más altas del mundo, lo que tiene repercusiones en los hogares (CEPAL, 2018c, pág. 37). El acceso a los servicios energéticos es crítico para sacar a las personas de la

pobreza, en particular en las zonas más remotas de Belice, Guyana, Haití, Jamaica y Suriname. Según una reciente investigación del Banco de Desarrollo del Caribe, los hogares monoparentales, encabezados principalmente por mujeres, se encuentran representados de manera desproporcionada entre los pobres, y las mujeres y niñas son las más afectadas por la pobreza energética debido a los roles tradicionales de cuidado y de trabajo doméstico. Además, los hogares de bajos ingresos pueden enfrentar restricciones financieras para invertir en eficiencia energética y energía renovables por los altos costos. De manera similar, las pequeñas o medianas empresas no pueden dar prioridad a las tecnologías energéticamente eficientes y renovables por el limitado acceso al ahorro y el crédito debido a los bajos ingresos y activos (Banco de Desarrollo del Caribe, 2018).

### Gráfico VI.3

América Latina (15 países): hogares con disponibilidad de servicio de electricidad en zonas urbanas y rurales, alrededor de 2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



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

<sup>a</sup> Los datos corresponden a 2017, excepto en los casos de Guatemala y Nicaragua, en que corresponden a 2014, y de Honduras y México, en que corresponden a 2016.

De acuerdo con la base de datos mundial sobre el uso energético en los hogares de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la mayoría de los países de América Latina y el Caribe cuentan con altos porcentajes de hogares que dependen de combustibles limpios para cocinar (véase el cuadro VI.3). Sin embargo, aún hay varios países que merecen un análisis más cuidadoso. En Guatemala, por ejemplo, la OMS indica que solo el 36% de los hogares dependen primariamente de combustibles limpios para cocinar. Esta cifra contrasta con las estadísticas sobre la disponibilidad de electricidad —que alcanza un 74,8% en las zonas rurales y un 94,4% en las zonas urbanas—. De modo similar, en el Paraguay, las cifras sobre disponibilidad de electricidad se encuentran alrededor del 98%, mientras que únicamente un 64% de los hogares dependen de combustibles limpios para cocinar. Estas diferencias podrían indicar que, si bien los servicios de electricidad están disponibles, existen dinámicas más complejas en relación con el uso de los recursos energéticos, como pueden ser los costos del servicio respecto del ingreso de los hogares. Esto es particularmente relevante para las mujeres, que se encuentran sobrerrepresentadas entre las personas con menores ingresos y en los hogares pobres. Por ende, resulta importante ir más allá de las cifras sobre disponibilidad de energía eléctrica y analizar las múltiples dimensiones de la pobreza energética desde una perspectiva de género.

**Cuadro VI.3**

América Latina y el Caribe (33 países): hogares que dependen principalmente de combustibles limpios para cocinar  
(En porcentajes)

Porcentaje de hogares	País
>95	Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Chile, Costa Rica, Ecuador, Granada, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Trinidad y Tabago, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de)
93	Brasil, Jamaica
92	Dominica, República Dominicana
91	Colombia, Suriname
87	Belice, Cuba
86	México, Panamá
83	El Salvador
79	Bolivia (Estado Plurinacional de)
68	Perú
64	Paraguay
61	Guyana
49	Nicaragua
48	Honduras
36	Guatemala
9	Haití

**Fuente:** Organización Mundial de la Salud (OMS), "Country data for Household Cooking Fuels", WHO Household Energy Database, 2016.

Por otro lado, el acceso a electricidad reduce las cargas de trabajo no remunerado, en particular las asociadas a la recolección de leña. Ante un mayor acceso a electricidad y el incremento del retorno marginal en el trabajo de mercado, la preferencia de las mujeres cambia hacia la compra de combustible (en lugar de la recolección de leña) y la utilización del tiempo liberado en trabajos remunerados (Pueyo y Maestre, 2019).

## 2. La importancia de los bosques para la mitigación

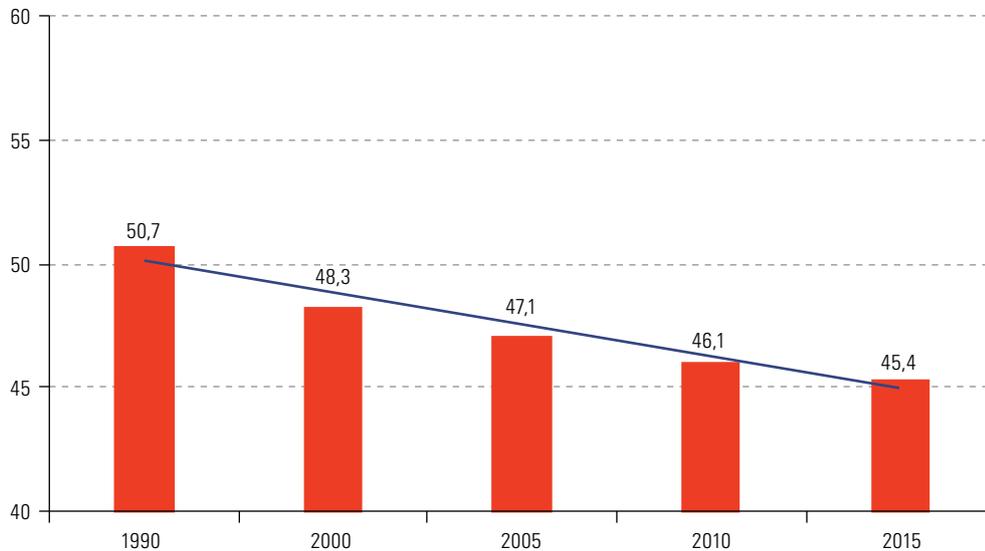
Los bosques cumplen un rol fundamental en el ciclo del carbono y del agua y como reguladores del clima a nivel planetario. Son también esenciales para las comunidades que dependen de ellos en cuanto a su vida diaria, sus actividades de sustento y su identidad cultural. Junto con el suelo, los sistemas forestales son un componente fundamental de los sumideros de carbono en los ecosistemas terrestres y absorben alrededor de 2 billones de toneladas de CO<sub>2</sub> cada año (FAO, 2018). Sin embargo, la deforestación avanza en el mundo, no solo poniendo en riesgo la captación de este gas de efecto invernadero, sino también incrementando la fragilidad de los ecosistemas y amenazando la subsistencia de las comunidades que dependen de ellos y que son desplazadas a causa de la degradación ambiental, lo que genera tensiones y conflictos socioambientales.

América Latina y el Caribe cuenta con un importante patrimonio forestal; sin embargo, la tendencia de la variación de la superficie forestal de la región como proporción de la superficie total es negativa. En la región, entre 1990 y 2015 el porcentaje de superficie cubierta por bosques naturales (primarios y secundarios) ha disminuido 5,3 puntos porcentuales (véase el gráfico VI.4), lo que significa una reducción de 104,38 millones de hectáreas en 25 años<sup>13</sup>. La región ha perdido 96 millones de hectáreas de bosques debido a la conversión de tierras forestales para uso agrícola, a la mayor demanda y la creciente extracción de madera, al crecimiento demográfico y al aumento de la densidad poblacional, entre otras causas (Bárcena y otros, 2018; CEPAL, 2015).

<sup>13</sup> Cálculos realizados por la CEPAL sobre la base de datos del Programa de Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales (FRA) 2015. Véase [en línea] [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp).

**Gráfico VI.4**

América Latina y el Caribe (44 países y territorios): proporción de la superficie cubierta por bosques naturales, 1990-2015  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, sobre la base de datos del Programa de Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales (FRA) 2015.

La pérdida de bosques no solo implica una amenaza para los esfuerzos dirigidos a la mitigación del cambio climático, por cuanto representa una disminución de sumideros de carbono, sino que tiene graves repercusiones para la conservación de la biodiversidad y para las poblaciones en situación de vulnerabilidad de la región.

La principal causa de la deforestación y de la degradación ambiental de los bosques es la conversión de la tierra forestal en zonas de agricultura y ganadería. Como consecuencia del sistema económico imperante, se han puesto en riesgo los ecosistemas, mediante la amenaza de hábitats valiosos, la erosión del suelo, la disminución del agua limpia y la liberación de carbono a la atmósfera, pero también se ha amenazado a las comunidades emplazadas en esos mismos lugares (FAO, 2018). La transformación del territorio y la amenaza de la pérdida de biodiversidad ha redundado en el desplazamiento forzoso de comunidades que han sido vulneradas y empobrecidas debido a que no han podido seguir viviendo en sus formas culturales tradicionales y ancestrales. Las consecuencias del avance de la agricultura industrial transnacional y la tala de árboles, ya sea de especies nativas o de especies exóticas introducidas en la región con fines comerciales, han precarizado la vida rural. Se han transformado las dinámicas tradicionales de existencia bajo la estructura salarial, lo que ha afectado a las comunidades, su historia y su organización más profunda (Korol, 2016).

Según la FAO (2018), aunque América Latina concentra una población que vive en bosques tropicales y sabanas o alrededor de ellos menor, en términos absolutos, que la de otras regiones del mundo, es la región que tiene el mayor porcentaje de pobladores de zonas boscosas que viven bajo la línea de pobreza (un 82%, frente a un 50% en África y un 27% en Asia). El hecho de que un alto porcentaje de estos pobladores que dependen de los bosques vivan en condiciones de pobreza, a lo que se suman las continuas presiones sobre dichos bosques, se ha traducido en situaciones de creciente vulnerabilidad de estas poblaciones rurales —en las que existe una marcada pertenencia a pueblos indígenas—, que han respondido ofreciendo resistencia a la amenaza sobre sus modos de vida, con el fin de cuidar y defender los territorios y las condiciones de sustento.

La presencia de actividades extractivistas ha traído consigo nuevas complejidades cuyo enfrentamiento tensiona y hace más difícil la vida y el sustento en los territorios afectados. Las empresas forestales se han instalado irrumpiendo en ecosistemas, muchos de ellos muy frágiles, y, sin embargo, la explotación maderera sigue siendo uno de los sectores mayormente desarrollados en la región.

Para las mujeres indígenas, y para sus comunidades, en general, el vínculo con la tierra y los recursos naturales, además de ser fundamental para su sustento, está estrechamente ligado con elementos culturales y de identidad. En la búsqueda de fuentes renovables de energía que permitan reemplazar los combustibles fósiles y alcanzar las metas de reducción de emisiones de GEI, la demanda de combustibles basados en los productos madereros puede incrementarse, amenazando aún más las condiciones de sustento de las mujeres que dependen de los bosques (Alvarez, 2013).

En Iztapa (Guatemala), mujeres agricultoras se asociaron con la Alianza Internacional de Reforestación (AIRES) para plantar y cultivar árboles, a fin de evitar la erosión del suelo y promover el secuestro de carbono. A través de esta asociación, las mujeres han plantado más de 150.000 árboles en Iztapa, contribuyendo a la reforestación de las laderas de las montañas de la región. La asociación también colaboró en la construcción de más de 800 estufas de ladrillo de bajo consumo, que utilizan la mitad de la cantidad de leña, con lo que también contribuyó a combatir la deforestación y prevenir las enfermedades pulmonares que ocasiona el uso tradicional de la leña. Una solución como la de este ejemplo no solo refuerza la resiliencia ante el cambio climático, sino que también ejerce un efecto positivo en la vida de las mujeres y aporta al crecimiento de las economías locales.

En las diversas formas de resistencia que se han articulado en las comunidades han participado mujeres como lideresas o como activistas, lo que pone de relieve el valor de su capacidad organizacional en defensa de los territorios. Sin embargo, esta resistencia se realiza en condiciones de precariedad y en el marco de sociedades patriarcales discriminatorias y violentas (véase el recuadro VI.3).

Reconocer, proteger y promover los derechos y la participación de las mujeres en las entidades e iniciativas de gobernanza es fundamental en los esfuerzos de conservación. Sin embargo, la participación de las mujeres en la gobernanza y la toma de decisiones en el sector forestal es mucho menor que la de los hombres (Sunderland y otros, 2014, citado en PNUMA, 2016). Las mujeres también tienen menos voz en el manejo de los bosques, particularmente en la región amazónica, a pesar del importante papel que desempeñan en las actividades de promoción y en la participación dirigida a mejorar la conservación de los bosques y el acceso a los recursos (Schmink y Arteaga, 2015).

### Recuadro VI.3

#### Violencia contra mujeres defensoras del medio ambiente

Durante los últimos años, los conflictos de carácter medioambiental y territorial se han agudizado en América Latina y el Caribe. Diversas organizaciones se han levantado para detener el avance de proyectos cuyos impactos en el territorio podrían poner en riesgo la vida de las comunidades y la biodiversidad. Al mismo tiempo, la violencia contra las personas defensoras del medio ambiente ha aumentado drásticamente, lo que ha posicionado a la región como la que presenta el porcentaje más alto de personas asesinadas por estas causas en el mundo. Según datos de Global Witness, más de la mitad de las muertes de defensores ambientales en 2017 ocurrieron en América Latina y el Caribe y la mayoría de los casos están vinculados al sector de la agroindustria, seguido por el sector de la minería y el sector del petróleo, la caza ilegal y el sector forestal (Global Witness, 2017).

En 2016, el asesinato de la activista medioambiental y defensora de los derechos humanos Berta Cáceres, en Honduras, como consecuencia de su campaña contra la represa hidroeléctrica Agua Zarca en el río Gualcarque, visibilizó una ola de violencia y persecución contra mujeres activistas en la región.

Adelina Gómez Gaviria (asesinada en Colombia, en 2013), Lesbia Urquia (Honduras, 2016), Emilsen Manyoma (Colombia, 2017), Laura Vásquez Pineda (Guatemala, 2017) y Yamile Guerra Suárez (Colombia, 2019) son algunas de las víctimas fatales que han sido perseguidas y asesinadas por defender sus tierras y el medio ambiente.

Al respecto, en 2018 la región adoptó en Escazú (Costa Rica) el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. En él se establece la primera disposición vinculante del mundo sobre los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales y además se insta a las Partes a tomar las medidas necesarias para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que puedan sufrir dichos defensores (CEPAL, 2018).

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe* (LC/PUB.2018/8), Santiago, 2018 y Global Witness, *¿A qué precio? Negocios Irresponsables y el asesinato de personas defensoras de la tierra y del medio ambiente en 2017*, Londres, 2017.

## Bibliografía

- AEC (Asociación de Estados del Caribe) (2016), *Research Paper: Cruise Tourism in Greater Caribbean Region*, Puerto España.
- Aguilar, L. (2019), "Género y cambio climático: retrospectiva y retos", *UNED Research Journal*, vol. 11, N° 1.
- Alam, M., B. Rukmani y B. Mawby (2015), *Women and Climate Change: Impact and Agency in Human Rights, Security, and Economic Development*, Georgetown Institute for Women, Peace and Security (GIWPS).
- Alvarez, I. (2013), *Increasing the Gender Gap: the Impact of the Bioeconomy and Markets in Environmental Services on Woman*, Global Forest Coalition.
- Andrewin, A. N., J. M. Rodríguez-Llanes y D. Guha-Sapir (2015), "Determinants of the lethality of climate-related disasters in the Caribbean Community (CARICOM): a cross-country análisis", *Scientific Reports*, vol. 5.
- Arana, M. T. (2017), *Género y cambio climático en América Latina*, Alianza Clima y Desarrollo (CDKN).
- Balestro, F., E. Goldstein y G. Rijter (2019), "Las oportunidades de empleo en las energías renovables ¿son equitativas para hombres y mujeres?", *Energía & Negocios*, agosto.
- Banco de Desarrollo del Caribe (2018), "Integrating gender equality into the energy sector", *Technical Guidance Note Summary*, diciembre.
- Bárcena, A. y otros (coords.) (2018), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: una visión gráfica* (LC/TS.2017/84/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Burns, B. y J. Patouris (2014), *Género y el Cambio Climático. Guía Técnica para la COP20, Lima Perú. Decisiones y conclusiones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC): mandatos existentes y puntos de entrada para la igualdad de género*, Women's Environment and Development Organization (WEDO)/Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).
- Castañeda, I. (2019), "Cambio climático como factor crítico del desarrollo sostenible y la autonomía de las mujeres", inédito.
- Castañeda, I., C. Aguilar y A. Rand (2013), "Measurement and reporting: important elements of gender mainstreaming in environmental policies", *Cornell Journal of Law and Public Policy*, vol. 22, N° 3.
- CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) (2018), *Estrategia Regional para la Gestión del Riesgo de Desastres en el Sector Agrícola y la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe (2018-2030)*, El Salvador, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019a), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2019/2-P), Santiago.
- (2019b), *Primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/CRPD.3/6), Santiago.
- (2019c), *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/CRP.17/3), Santiago.
- (2018a), *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe* (LC/PUB.2018/8), Santiago.
- (2018b), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- (2018c), *The Caribbean Outlook, 2018* (LC/SES.37/14/Rev.1), Santiago.
- (2017a), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible* (LC/CRM.13/5), Santiago.
- (2017b), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- (2016a), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686(CRM.13/3)), Santiago, diciembre.
- (2016b), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/ Rev.1), Santiago.
- (2016c), "Sustainable energy for all in the Caribbean", *FOCUS*, N° 2, Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe.
- (2015), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: paradojas y desafíos del desarrollo sostenible* (LC/G.2624) Santiago, febrero.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2018), "Sostenibilidad medioambiental con empleo en América Latina y el Caribe", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 19 (LC/TS.2018/85), Santiago.
- CEPAL/UNIFEM/PNUD (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2005), *Grenada: a gender impact assessment of hurricane ivan - Making the invisible visible* (LC/CAR/L.48), Puerto España.
- Cooper, L., M. Granat y T. Daniel (2019), *Women's Organizations and Climate Finance: Engaging in processes and accessing resources*, Women's Environment and Development Organization (WEDO).
- Dehays, J. y A. Schuschny (2018), "Una propuesta de indicadores para medir la pobreza energética en América Latina y el Caribe", *ENERLAC. Revista de energía de Latinoamérica y el Caribe*, vol. II, N° 2.

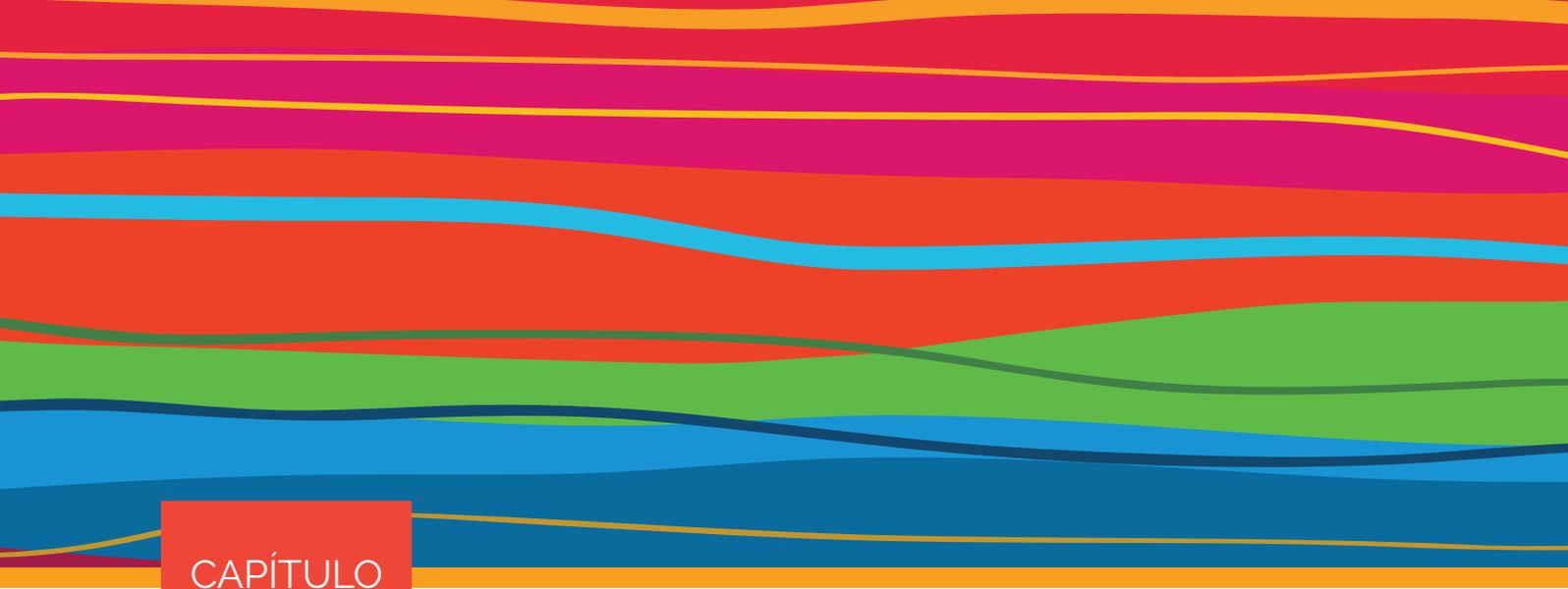
- Deuman (2019), "Diagnóstico de la situación de inserción de la mujer en el sector energético" [en línea] <http://energiaabierta.cl/consultor/deuman-ltda/>.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2018), *El Estado de los Bosques del Mundo: las vías forestales hacia el desarrollo sostenible*, Roma.
- (2017), *El estado de la seguridad alimentaria y nutrición en el mundo 2017: fomentando de la resiliencia en aras de la paz y la seguridad alimentaria*, Roma.
- FAO/CCAFS (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Programa de Investigación de CGIAR sobre Cambio Climático, Agricultura y Seguridad Alimentaria) (2013), *Guía de capacitación: investigación del género y cambio climático en la agricultura y la seguridad alimentaria para el desarrollo*.
- García, R. (2014), "Pobreza energética en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/M.576), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- Gudynas, E. (2015), *Extractivismos: ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*, Cochabamba, Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB).
- Hoegh-Guldberg, O., D. Jacob y M. Taylor (2018), *Impacts of 1.5°C Global Warming on Natural and Human Systems, Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC).
- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) (2019), *IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*, H. O. Pörtner y otros (eds.), en prensa.
- (2014), *Climate change 2014: Impacts, adaptation and vulnerability. Part B: Regional aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press.
- IRENA (Agencia Internacional de Energías Renovables) (2019), *Renewable Energy: A Gender Perspective*, Abu Dabi.
- (2018), *Global Energy Transformation: A Roadmap to 2050*, Abu Dabi.
- Korol, C. (2016), *Somos tierra semilla rebeldía: mujeres, tierra y territorio en América Latina*, Acción por la Biodiversidad y América Libre, GRAIN.
- Miller, C. A., A. Iles y C. F. Jones (2013), "The social dimensions of energy transitions", *Science as Culture*, vol. 22, N° 2, junio.
- Naciones Unidas (2018), *Recomendación general núm. 37 (2018) sobre las dimensiones de género de la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático* (CEDAW/C/GC/37).
- (2016), *Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres* (A/71/644).
- (2015a), "Acuerdo de París" (FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1), 12 de diciembre.
- (2015b), *Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030* (A/RES/69/283), Nueva York, junio.
- (2014), *Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de Samoa)* (A/RES/69/15), Nueva York.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2017), "Gender, labour and a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all", diciembre [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed\\_protect/-protrav/-ilo\\_aids/documents/publication/wcms\\_592348.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_protect/-protrav/-ilo_aids/documents/publication/wcms_592348.pdf).
- OIT/ACTRAV (Organización Internacional del Trabajo/Oficina de Actividades para los Trabajadores) (2018), *Transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos. Reseña de políticas OIT-ACTRAV*, Ginebra.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo)/Instituto de Estudios Sociales y Económicos Sir Arthur Lewis (2017), *The future of work in the Caribbean: What do we know? What do we need to know?* [en línea] [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/-ro-lima/-sro-port\\_of\\_spain/documents/genericdocument/wcms\\_614940.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/-ro-lima/-sro-port_of_spain/documents/genericdocument/wcms_614940.pdf).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo)/The Green Initiative (2016), "A just transition to climate-resilient economies and societies: issues and perspectives for the world of work", *Working Paper*, 26 de noviembre.
- Olson, J. (2014), "Whose voices matter? Gender inequality in the United Nations Framework Convention on Climate Change", *Agenda*, vol. 28, N° 3, 3 de julio.
- OMS/UNICEF (Organización Mundial de la Salud/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (s/f), "Sanitation" [en línea] <https://washdata.org/monitoring/sanitation>.
- Parlamericas (2019), *Manual sobre financiamiento climático: mecanismos y oportunidades para América Latina y el Caribe* [en línea] [https://www.parlamericas.org/uploads/documents/Primer\\_on\\_Climate\\_Financing\\_SPA.pdf](https://www.parlamericas.org/uploads/documents/Primer_on_Climate_Financing_SPA.pdf).
- Pearl-Martinez, R. y otros (2012), *The Art of Implementation: Gender Strategies Transforming National and Regional Climate Change Decision Making*, Alianza Mundial sobre el Género y el Clima.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009), *Aumentando la visibilidad de género en la gestión del riesgo de desastres y el cambio climático en el Caribe*, Barbados.

- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2016), *Global Gender and Environment Outlook*, Nairobi.
- Prebble, M. y A. Rojas (2016), *Gender in Mitigation Actions*, Washington, D.C., Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN).
- Pueyo, A. y M. Maestre, (2019), "Linking energy access, gender and poverty: A review of the literature on productive uses of energy", *Energy Research & Social Science*, vol. 53.
- Roy, J. y otros (2018), "Sustainable Development, poverty eradication and reducing inequalities", *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, V. Masson-Delmotte y otros (eds.), en prensa.
- Schmink, M. y M. Arteaga (2015), "Bajo el dosel: género y bosques en la Amazonía", *Documentos Ocasionales*, N° 125, Bogor, Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR).
- Scuro, L. e I. Vaca Trigo (2017), "La distribución del tiempo en el análisis de las desigualdades en las ciudades de América Latina", *¿Quién cuida en la ciudad?: aportes para políticas urbanas de igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 150 (LC/PUB.2017/23-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sellers, S. (2016), *Gender and Climate Change: A Closer Look at Existing Evidence*, Women's Environment and Development Organization (WEDO)/Alianza Mundial sobre el Género y el Clima.
- Stern, N., A. Santos y J. Vilaltella (2008), *El Informe Stern: la verdad sobre el cambio climático*, Barcelona, Paidós.
- Terry, G. (2009), "No climate justice without gender justice: an overview of the issues", *Gender & Development*, vol. 17, N° 1, marzo.
- Vassell, L. (2009), *Adaptación al cambio climático con un enfoque de género en el Caribe: estudio de caso sobre agua y sanidad en Jamaica*, Bridgetown, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- WEDO (Women's Environment and Development Organization) (2016a), "Analysis of Intended Nationally Determined Contributions (INDC's)", *Research Paper-Gender & Climate Change* [en línea] [http://wedo.org/wp-content/uploads/2016/11/WEDO\\_GenderINDCAnalysis-1.pdf](http://wedo.org/wp-content/uploads/2016/11/WEDO_GenderINDCAnalysis-1.pdf).
- \_\_\_\_\_(2016b), "Women's participation statistics in climate diplomacy", *Gender Climate Tracker*, [en línea] <https://genderclimatetracker.org/participation-stats/quick-analysis>.
- \_\_\_\_\_(2016c), *Gender and Climate Change: A Closer Look at Existing Evidence* [en línea] <https://wedo.org/wp-content/uploads/2016/11/GGCA-RP-FINAL.pdf>.
- Williams, M. (2015), *Gender and Climate Change Financing: Coming out of the margin*, Routledge.



## Políticas para la igualdad de género y la autonomía de las mujeres





CAPÍTULO

# VII

## Lineamientos de políticas integrales para la igualdad de género y la autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes

Introducción

- A. Gobernanza multilateral y entorno internacional propicio para el logro de la igualdad de género
- B. Políticas públicas integrales para avanzar hacia el logro de la autonomía y los derechos de las mujeres en escenarios económicos cambiantes

Bibliografía



## Introducción

En este capítulo, se pretende contribuir al debate sobre cómo avanzar en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de la Agenda Regional de Género y en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, teniendo en cuenta los cambios tecnológicos, geopolíticos, demográficos y climáticos actuales y futuros. Se discute sobre la necesidad de formular políticas que permitan no solo responder, sino también anticiparse a las transformaciones disruptivas de las sociedades y sus efectos en materia de igualdad de género.

Cabe destacar que la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe ha desempeñado un papel fundamental en el impulso de la cooperación y el intercambio de experiencias entre países, así como en el debate y la propuesta de una perspectiva regional para superar la discriminación y las desigualdades de género, consensuando una Agenda Regional de Género. La Agenda Regional de Género, como denominador común regional, no solo contribuye al diseño y la implementación de políticas a nivel nacional, sino que se ha constituido en una plataforma común para la participación de América Latina y el Caribe en los espacios multilaterales de ámbito regional e internacional sobre desarrollo sostenible, derechos humanos e igualdad de género.

La Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe es el principal foro regional para evaluar el progreso realizado y los desafíos que han de enfrentarse para garantizar la observancia de los derechos de las mujeres a través del cumplimiento de los compromisos regionales e internacionales en materia de igualdad de género y derechos de las mujeres. En este caso, la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe resulta particularmente relevante, pues se lleva a cabo en un momento de inflexión. Por un lado, se cumplen tres años desde la aprobación de la Estrategia de Montevideo, instrumento utilizado por los países para acelerar la implementación de los compromisos asumidos y movilizar a los diferentes sectores del Estado en favor de la igualdad de género. Por otro lado, en 2020 se celebra el 25° aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (realizada en Beijing, en 1995), y se cumplen 5 años de la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esta Conferencia Regional también coincide con el 40° aniversario de la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la XXV Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 25), en la que se discute la segunda versión del Plan de Acción sobre el Género de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), así como con la renovación para 2020 de las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN).

Si bien, a lo largo de los 40 años de trabajo de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, los Gobiernos han adquirido compromisos a diferentes niveles, en la Estrategia de Montevideo se incluyen, en cada eje de implementación, medidas que deben aplicarse a nivel internacional, regional, nacional y local en ámbitos como el financiamiento, la tecnología y la cooperación. Por ello, tomando en cuenta las asimetrías existentes en el plano mundial, la interdependencia de los países y los desafíos interconectados de las dimensiones del desarrollo sostenible y la igualdad de género, se reflexiona sobre las políticas públicas desde un punto de vista multiescalar. Además de formularse propuestas de políticas públicas, en este capítulo se abordan las dimensiones regional y mundial de las desigualdades de género y la necesidad de ofrecer respuestas coordinadas y fortalecer la arquitectura multilateral para superar los nudos estructurales de la desigualdad y alcanzar la autonomía de las mujeres teniendo en cuenta su diversidad.

En la primera sección, se analizan las condiciones habilitantes, el entorno internacional propicio y los lineamientos de política a escala regional y mundial. En la segunda sección, se presentan lineamientos de política a nivel nacional para avanzar hacia el logro de la autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes.

Finalmente, queda claro que las desigualdades de género constituyen un obstáculo para el desarrollo sostenible y los cambios en el escenario regional son una manifestación de la urgencia de avanzar decididamente hacia estilos de desarrollo que contemplen en sus cimientos la igualdad de género y la autonomía de las mujeres, así como la garantía de los derechos de todas las personas sin excepción.

Por lo tanto, en el contexto actual, es esencial transformar el estilo de desarrollo predominante en la región, por medio de un cambio estructural progresivo —como ha propuesto la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)—, que contribuya a transformar las relaciones de poder de género en las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible y que garantice la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, sin vulnerar los límites ecológicos para la reproducción de la vida.

## A. Gobernanza multilateral y entorno internacional propicio para el logro de la igualdad de género

Las diferentes tendencias que se analizan a lo largo del documento son de carácter transnacional, por lo que, en este apartado, se hace hincapié en las condiciones habilitantes; es decir, las políticas y la gobernanza a nivel regional e internacional que son necesarias para poder dar respuesta a las tendencias mencionadas. La creciente desigualdad entre los países y dentro de ellos, la persistencia de los desequilibrios financieros mundiales, el impacto de las migraciones internacionales y el cambio climático no pueden enfrentarse solo mediante políticas nacionales; por su propia naturaleza, requieren de la cooperación internacional y regional (CEPAL, 2018b).

En particular, la importancia cada vez mayor de las externalidades negativas (el cambio climático, la inestabilidad financiera o los efectos políticos de la migración) en las relaciones internacionales potencia la necesidad de contar con bienes públicos mundiales, como un sistema comercial abierto y equilibrado, un sistema financiero estable, la difusión y transferencia de tecnología, el uso de datos y la libre circulación de personas e ideas que complementen los bienes públicos regionales y las políticas nacionales. Hace falta un multilateralismo renovado que fortalezca las democracias y corrija las asimetrías (CEPAL, 2018b y 2019a).

### 1. Macroeconomía para la igualdad de género: alinear las finanzas, la fiscalidad y el comercio internacional hacia el logro de la igualdad y los derechos de las mujeres

Es necesario fortalecer el multilateralismo y la cooperación regional e internacional para resolver las asimetrías comerciales, financieras y de recursos y responder de forma conjunta a los desafíos que supone alcanzar la igualdad de género antes de 2030.

Cabe destacar que los Gobiernos de América Latina y el Caribe acordaron promover que la posición de los países de la región en los debates internacionales sobre políticas macroeconómicas y acuerdos comerciales, de inversión y financieros incorporen los compromisos de la Agenda Regional de Género y su vínculo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y velar por que las normas internacionales en esta materia estén alineadas con los derechos humanos de las mujeres (CEPAL, 2017). Por lo tanto, en lo que respecta a los retos de la globalización para la igualdad de género, es necesario garantizar la coherencia entre las políticas comerciales, financieras y de inversión y los derechos de las mujeres.

#### a) Políticas comerciales como medio para la diversificación, la generación de empleo de calidad y la autonomía económica de las mujeres

Las tensiones comerciales han vuelto a poner en la agenda la necesidad de reformar la Organización Mundial del Comercio (OMC). Algunos sostienen que es preciso retomar los temas pendientes del Programa de Doha para el Desarrollo; otros solicitan que la organización se adapte y responda a cambios vertiginosos como el que supone la irrupción y expansión del comercio digital. Si bien existen diferentes intereses, el espacio multilateral es especialmente relevante para los países en desarrollo, que, de lo contrario, deben lidiar con las grandes potencias económicas de forma bilateral (CEPAL, 2019a). Asimismo, la cooperación regional es necesaria para proyectar una voz común en el espacio multilateral a nivel mundial.

En particular, el sistema de comercio es fundamental para generar un entorno habilitante para la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda Regional de Género. La Agenda 2030 establece que el comercio internacional, más que un fin en sí mismo, es un medio para impulsar el crecimiento económico inclusivo y la reducción de la pobreza y contribuye a fomentar el desarrollo sostenible. Con el objetivo de avanzar en esa dirección, los Gobiernos de América Latina y el Caribe acordaron en la Estrategia de Montevideo alinear las políticas comerciales y de inversión con los derechos de las mujeres (CEPAL, 2017). A nivel multilateral, este acuerdo implica actuar de forma coordinada, evitando la carrera a la baja y la competencia predatoria entre países, a fin de impedir que el salario sea la principal variable de ajuste para aumentar las exportaciones y atraer inversiones extranjeras (CEPAL, 2018b). El comercio internacional debería contribuir a reducir las asimetrías productivas y tecnológicas entre países y a crear más oportunidades de empleo femenino de calidad en sectores clave del cambio estructural progresivo.

La integración regional puede constituir un camino hacia la diversificación productiva y exportadora, dado el elevado contenido industrial y tecnológico del comercio intrarregional y el papel de las pequeñas y medianas empresas (pymes) exportadoras. Parece una alternativa viable, en un contexto de desaceleración del crecimiento, salida de capitales y creciente proteccionismo (CEPAL, 2018a). Un mayor intercambio intrarregional podría conducir al cambio estructural progresivo. Para ello, es preciso intensificar los esfuerzos dirigidos a crear un espacio regional integrado en términos de bienes y servicios físicos y digitales. No obstante, una mayor integración económica regional no conlleva automáticamente mayores niveles de autonomía económica de las mujeres. Es necesario realizar transformaciones profundas para lograr que el comercio internacional contribuya a la reducción de las desigualdades entre países y de las desigualdades de género. Por ese motivo, aumentar las exportaciones sin diversificar y complejizar las estructuras productivas no implica necesariamente transitar hacia estilos de desarrollo más sostenibles e igualitarios (Bidegain Ponte, 2017). Resulta relevante analizar la contribución del comercio internacional e interregional a la diversificación productiva de los países en sectores con un gran componente de empleo femenino de calidad y, al mismo tiempo, es necesario impulsar el emprendimiento exportador de las mujeres de la región.

A nivel nacional, es preciso realizar evaluaciones de los efectos de las políticas comerciales y de inversión en las desigualdades de género, y modificarlas en caso de ser necesario. Es posible contar con un conjunto de políticas para compensar a las y los trabajadores, productores y consumidores por los potenciales efectos negativos de la liberalización comercial, de las perturbaciones comerciales externas y de tendencias como la relocalización y el acortamiento de las cadenas globales de valor. También es necesario promover la diversificación de las exportaciones de la región en sectores con un elevado componente de empleo de calidad para las mujeres y evitar la desfeminización del empleo a medida que los países transitan hacia sectores basados en el uso intensivo de conocimientos especializados, garantizando la participación plena de las mujeres en los sectores clave para el cambio estructural progresivo.

En relación con los acuerdos comerciales, es importante identificar las tensiones y complementariedades entre las disposiciones comerciales y los compromisos asumidos por los Gobiernos sobre los derechos humanos de las mujeres. Además, se debe promover la generación de datos empíricos sobre los posibles efectos de los acuerdos comerciales en la desigualdad de género y tener en cuenta esta información en las estrategias de negociación comercial que implementan los países de la región. Por ejemplo, es posible determinar qué bienes y servicios son de especial importancia para las mujeres y negociar plazos para la reducción de aranceles.

## **b) Sistemas financieros estables que contribuyan a la autonomía económica de las mujeres**

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible llama a los Gobiernos a emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales (meta 5.a), y a aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles (meta 5.c)

(Naciones Unidas, 2015). También se incluyen compromisos dirigidos a mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible; respetar el margen normativo y el liderazgo de cada país para establecer y aplicar políticas de erradicación de la pobreza y desarrollo sostenible, y asegurar una mayor representación e intervención de los países en desarrollo en las decisiones adoptadas por las instituciones económicas y financieras internacionales para aumentar la eficacia, fiabilidad, rendición de cuentas y legitimidad de esas instituciones (metas 17.14, 17.15 y 10.6, respectivamente). Estos elementos son clave para encauzar las finanzas, las instituciones y las reglas hacia el cumplimiento de los Objetivos de igualdad y sostenibilidad y crear las condiciones macroeconómicas e institucionales propicias para lograr la igualdad de género.

En consonancia con lo que se acaba de exponer, en la Estrategia de Montevideo, los Gobiernos se comprometieron a armonizar la normativa a nivel regional teniendo en cuenta los derechos humanos de las mujeres, y evaluar los efectos extraterritoriales de la legislación y las políticas que se adoptan, a fin de responder a fenómenos de carácter transnacional como la volatilidad financiera, entre otros (CEPAL, 2017). También se comprometieron a promover la representación de los países de América Latina y el Caribe con una conformación paritaria de sus delegaciones, en las instituciones de gobernanza económica mundial que diseñan e implementan las normas internacionales en materia financiera, comercial y de deuda, y velar por que estas normas estén alineadas con los derechos humanos de las mujeres (CEPAL, 2017).

Tomando como marco estos compromisos, es preciso promover la estabilidad financiera como un bien público mundial, reducir las asimetrías de representación de los países en la arquitectura financiera a nivel mundial y ampliar la captación de recursos para el financiamiento orientado al desarrollo sostenible y la igualdad (CEPAL, 2018b). Además, los Gobiernos tienen la oportunidad de diseñar políticas e instrumentos para reducir su exposición a la volatilidad de los ciclos de liquidez internacional. Las políticas de regulación macroprudencial son esenciales para evitar la fuga de capitales, limitar la creación de burbujas de activos y crédito, y mitigar posibles efectos desestabilizadores del proceso de financierización en la economía real. Los Gobiernos pueden implementar políticas contracíclicas (CEPAL, 2018b) sensibles a las desigualdades de género para mitigar los efectos de posibles crisis y recesiones en las mujeres. Mantener o ampliar el gasto público social en áreas críticas para las mujeres, como la protección social; evitar la precarización del empleo de las mujeres, y mitigar los efectos que tiene la especulación con los precios de los alimentos en la situación de las pequeñas productoras y las mujeres en situación de pobreza son algunas de las posibles medidas que deberían considerarse.

En el ámbito nacional, los sistemas financieros desempeñan un papel clave para potenciar la generación de ahorro y canalizarlo hacia el financiamiento de la inversión productiva y la innovación tecnológica, así como para facilitar a los distintos actores el acceso al financiamiento en condiciones de igualdad. La no discriminación es un requisito para que los sistemas financieros contribuyan al desarrollo económico y sostenible de las sociedades. Por un lado, esto significa que, para ser sostenible a largo plazo, además de enfocarse en la estabilidad, la solvencia o la rentabilidad, el sistema financiero debe incorporar también criterios de inclusión y no discriminación y responder a las necesidades de los diversos actores económicos. Es preciso avanzar hacia el desarrollo de sistemas financieros que contemplen un conjunto diversificado de instituciones e instrumentos capaces de ofrecer acceso a múltiples servicios financieros de ahorro y de crédito de calidad, asequibles, sin discriminación y en condiciones de igualdad. Para lograrlo, se requieren políticas financieras orientadas a superar las barreras de la oferta y la demanda que enfrentan las mujeres, a fortalecer, entre otras cosas, la institucionalidad regulatoria y promover la creación de nuevos instrumentos para la conceptualización de los riesgos de índole económica y financiera, a fin de contemplar criterios alternativos, incorporando las facilidades que la nueva era digital proporciona. No obstante, para maximizar los beneficios potenciales de las tecnologías financieras digitales (*fintech*) y minimizar sus riesgos, es necesario fortalecer los mecanismos de regulación y proteger a quienes hacen uso de las plataformas digitales, evitando el uso inadecuado de los datos personales.

A su vez, contar con servicios y productos financieros de calidad implica tener en cuenta los costos, la protección de las y los usuarios y consumidores y sus necesidades específicas. Se debe evitar la trampa del sobreendeudamiento de las mujeres. La educación financiera es fundamental para asegurarse de que la inclusión financiera de las mujeres sea justa e informada y que el acceso al crédito no reemplace el acceso a otras fuentes de ingresos y servicios públicos.

Además, una mayor inclusión financiera en la era de la revolución digital requiere el cierre de las brechas digitales de género. Para lograrlo, será necesario implementar políticas que garanticen el acceso a las herramientas digitales y su utilización, combinadas con políticas encaminadas a mejorar la alfabetización digital, así como políticas que promuevan el cambio cultural —derribando mitos y estereotipos que limitan el acceso de las mujeres a los medios digitales— y que garanticen la ciberseguridad (OCDE, 2018). Es fundamental que los países fomenten el aumento y la diversificación de la oferta de financiamiento para el emprendimiento estableciendo un marco regulatorio adecuado que responda a las diversas necesidades (CEPAL, 2018c). En este sentido, los bancos de desarrollo cuentan con la oportunidad de promover financiamiento orientado a reducir las desigualdades por medio de la creación de fondos, líneas de crédito y productos y servicios específicos. Es posible flexibilizar las condiciones de acceso al crédito estableciendo instrumentos alternativos para evaluar el riesgo y el historial crediticio; se pueden proponer requisitos alternativos de avales y garantías y establecer tasas de interés preferenciales para fomentar sectores productivos y segmentos específicos de la población.

### c) Políticas fiscales que contribuyan a la redistribución y la igualdad

El papel de la política fiscal es clave no solo para la estabilidad macroeconómica, sino también para la provisión de bienes y servicios públicos, la recaudación de ingresos de forma progresiva y el incentivo de la inversión en áreas estratégicas para la diversificación y la reducción de las desigualdades. Es un instrumento que puede contribuir a la igualdad de género y a la distribución más equitativa de los recursos y los ingresos, dado que constituye un medio de implementación de la Agenda 2030, que también se encuentra incorporado en los compromisos de la Estrategia de Montevideo. A su vez, la presupuestación nacional con perspectiva de género es una herramienta que contribuye a alinear los presupuestos a los compromisos de los Gobiernos en materia de igualdad de género, al considerar no solo la asignación del gasto específico, sino también los ingresos totales, el financiamiento y el diseño de sistemas tributarios (ONU-Mujeres, 2015; Naciones Unidas, 2018).

En un contexto de desaceleración generalizada de las economías, en el que varios países de la región están llevando a cabo procesos de consolidación fiscal, el espacio fiscal de los países puede expandirse. Ampliar la progresividad de los sistemas tributarios, aumentar la presión tributaria de los sectores de mayores ingresos, revisar el gasto tributario nocivo y los sesgos de género de las estructuras tributarias, o controlar los flujos financieros ilícitos a nivel nacional y a través de la cooperación regional son algunas alternativas para aumentar los niveles de recaudación de los Estados y asignar recursos suficientes a las políticas de igualdad, derechos y autonomía de las mujeres. Además, es esencial para acelerar el paso de los avances relacionados con el cumplimiento de diferentes ODS (Objetivos 5, 10, 16 y 17) de forma sinérgica (Bidegain Ponte, 2017).

Debido al carácter transnacional de los flujos financieros y a la manera de actuar de las empresas transnacionales y su planificación tributaria a escala mundial, es necesario subrayar la necesidad de la cooperación tributaria regional e internacional para revertir la carrera a la baja y la competencia tributaria nociva entre países. Además, en el contexto de la economía digital, la cooperación tributaria es necesaria para acordar estándares destinados a determinar la manera de gravar los diferentes bienes y servicios, considerando la jurisdicción en la que reside la empresa y también en la que se generan los ingresos.

En lo que respecta al gasto, es importante evitar que los costos de la consolidación fiscal repercutan de forma desproporcionada sobre las mujeres. Es por ello por lo que los Gobiernos acordaron procurar que las medidas de ajuste fiscal o de recorte presupuestario dirigidas a hacer frente a las situaciones de desaceleración económica se adecúen a los principios de derechos humanos y de no discriminación, evitando elevar los niveles de pobreza de las mujeres, la sobrecarga de trabajo no remunerado y de cuidado que estas enfrentan y la reducción del financiamiento y el presupuesto para las políticas de igualdad y los mecanismos para el adelanto de las mujeres (CEPAL, 2017). Proteger el gasto público social también es fundamental para no profundizar las desigualdades de género. Asimismo, es preciso promover políticas contracíclicas que dinamicen la economía en sectores clave para los objetivos de sostenibilidad e igualdad. En este sentido, promover infraestructura social para ofrecer sistemas de cuidado puede tener efectos multiplicadores en términos de participación laboral de las mujeres, bienestar de la población, redistribución, crecimiento de las economías y aumento de los niveles de recaudación.

## 2. Revolución digital: multilateralismo para reducir las brechas tecnológicas y promover la igualdad de género

Las rivalidades tecnológicas y geopolíticas hacen necesario contar con un sistema de gobernanza internacional para establecer lineamientos comunes en lo que respecta a la tecnología. El ritmo al que se producen los cambios tecnológicos a nivel mundial es vertiginoso y aumenta de manera exponencial. No obstante, la asimetría de las capacidades y el desarrollo tecnológico de América Latina y el Caribe con respecto a la frontera tecnológica internacional (brecha externa) no se ha reducido en estas últimas décadas y es uno de los factores clave para comprender la heterogeneidad productiva. Es preciso hacer frente de forma coordinada el rezago tecnológico de la región en comparación con las regiones que son exportadoras de tecnología y avanzar hacia el cierre de las brechas tecnológicas entre los países de la región y entre estos y la frontera tecnológica internacional.

Por ejemplo, en relación con las tecnologías digitales, es fundamental conectar a la región con las redes tecnológicas internacionales y transferir a los países conocimientos y capacidades tecnológicas en áreas emergentes como las de los dispositivos tecnológicos, las redes de conectividad, las plataformas de *software* y la integración. Se trata de atraer y adaptar al contexto local nuevas capacidades tecnológicas y empresariales necesarias mediante diversos instrumentos de cooperación internacional, formación —principalmente de las mujeres y las niñas— y fomento de las redes de emprendimiento. Además, la transferencia de tecnología es fundamental para la adaptación al cambio climático y su mitigación en la región. En concreto, la transferencia de recursos financieros y tecnológicos a los países de la región es un elemento clave para apoyar la transición energética hacia energías renovables.

El Objetivo 5 incluye una meta de implementación orientada a mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres (meta 5.b). Esta meta debe complementarse con las otras metas relativas a la tecnología de la Agenda 2030<sup>1</sup> y con los compromisos de la Estrategia de Montevideo —en su eje 7 (Tecnología)—, que contempla diferentes aspectos relevantes para la región, a fin de contribuir a reducir de manera simultánea la brecha de género y la brecha externa. Tal como acordaron los Gobiernos de América Latina y el Caribe en la Estrategia de Montevideo, “la tecnología como eje de implementación de la Agenda Regional de Género comprende los mecanismos para el desarrollo, la transferencia y la difusión de tecnología, y su acceso y uso igualitario” (CEPAL, 2017, pág. 32). Asimismo, es preciso avanzar hacia el uso de tecnologías que sean “socialmente apropiadas, seguras y sostenibles desde el punto de vista ambiental, y contribuyan a eliminar las desigualdades de género” (CEPAL, 2017, pág. 32).

En la era de la revolución digital, es necesario contar con una política industrial digital que genere nuevos senderos tecnológicos y productivos desde una perspectiva de derechos humanos, igualdad y sostenibilidad. Para ello, deben ampliarse las estrategias de desarrollo digital que, hasta ahora, se han enfocado principalmente en la infraestructura de acceso y las agendas digitales. Se requiere, además, incorporar la dimensión regional, construyendo un mercado digital de América Latina y el Caribe, con el objetivo de aprovechar las sinergias transfronterizas y crear economías de escala y de red. A través del fomento de la convergencia de las regulaciones y los marcos normativos nacionales, el mercado digital regional puede convertirse en un bien público e insertarse internacionalmente en un mundo liderado por las plataformas globales.

Dado que la información puede ser recolectada en una jurisdicción y ser almacenada, procesada, analizada y utilizada en otra, la cooperación regional e internacional en la materia es fundamental (CEPAL, 2018c). En la actualidad, el sistema de protección de datos está fragmentado y obedece a diversos enfoques normativos de escala mundial, regional y nacional. En algunas ocasiones, incluso se promulgan leyes que son incompatibles entre sí, a lo que se suma el hecho de que muchos países en desarrollo carecen de legislación en ese ámbito (UNCTAD, 2019). La generación de sistemas de intercambio de datos a nivel regional e interregional es un elemento clave para lograr formular principios y normas sobre registro de datos, contenido y uso de datos compatibles entre los países. La regulación en materia de datos debe poder compatibilizar sus potenciales

<sup>1</sup> Por ejemplo, las incluidas en los Objetivos 9, 17 y 4.

efectos sobre los procesos de innovación de los países y las regiones con su posible impacto sobre la garantía del derecho a la privacidad (artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

La revolución digital ha generado nuevas formas de trabajo y relaciones laborales que hacen imprescindible repensar las políticas laborales y de protección social de forma transnacional. Las empresas plataforma operan irrumpiendo en los mercados locales y, muchas veces, se encuentran al margen de las legislaciones nacionales en lo que se refiere a la protección del empleo y la tributación. Con respecto a los riesgos relacionados con la precarización del trabajo, es necesario contar con espacios de intercambio regional para establecer lineamientos y mecanismos de cooperación destinados a evitar la competencia a la baja en términos de estándares laborales, acuerdos para garantizar los derechos de libertad sindical, negociación colectiva o salario mínimo aplicable al país de residencia de los trabajadores. América Latina y el Caribe cuenta con una elevada prevalencia de trabajo informal, por lo que deben ampliarse las oportunidades laborales de las mujeres, mediante procesos de formalización y protección social desligada de la capacidad contributiva. Es necesario que los países ratifiquen los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para avanzar en el fortalecimiento de las normativas laborales y eliminar las discriminaciones en el mercado laboral.

## B. Políticas públicas integrales para avanzar hacia el logro de la autonomía y los derechos de las mujeres en escenarios económicos cambiantes

Para avanzar hacia el logro de la autonomía y los derechos de las mujeres en el contexto actual, es necesario un abordaje integral y transformador de la política pública. Debe analizarse la interacción entre las políticas macroeconómicas, productivas, de innovación, climáticas y de empleo con las políticas de cuidados, de educación, de migración, de salud y de erradicación de la violencia contra las mujeres, y avanzar para superar estos desafíos de forma conjunta. Un reto crítico es lograr una mayor participación laboral de las mujeres en los sectores clave del cambio estructural y una redistribución más equitativa de los cuidados en el contexto de los cambios demográficos y tecnológicos.

Además, se requiere contar con sistemas de información que hagan posible visibilizar la complejidad de las desigualdades de género frente a las transformaciones en curso. En ese sentido, debe fortalecerse la producción de información a partir de fuentes tradicionales (encuestas, censos y registros administrativos), así como el uso de fuentes no tradicionales.

### 1. Economía del cuidado

De forma pionera a nivel mundial, en el marco de la Agenda Regional de Género, los Gobiernos han asumido compromisos que buscan transformar la división sexual del trabajo y promover una justa organización social de los cuidados. En este sentido, hace más de una década, en la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, los Gobiernos establecieron el derecho al cuidado, que actualmente está incorporado en varios marcos normativos de ámbito nacional y ha catalizado la creación de marcos institucionales y políticas de reconocimiento y de redistribución, prestaciones y servicios. Si bien se han producido avances en la mayoría de los países de la región, es preciso redoblar los esfuerzos para diseñar políticas públicas de igualdad que reconozcan el aporte de las mujeres a la economía a través del trabajo doméstico y de cuidado no remunerados, y que promuevan la corresponsabilidad y una distribución más justa de las cargas de trabajo.

Diferentes países de la región han visibilizado el aporte de las mujeres a la economía a través de ejercicios de valorización económica del trabajo no remunerado que se realiza en los hogares. No obstante, las decisiones de política se siguen fundamentando principalmente en modelos macroeconómicos que invisibilizan el trabajo que se realiza en los hogares y, por tanto, se desconocen los efectos que las políticas públicas tienen en

la esfera productiva y de la reproducción social, así como sus vínculos. Es preciso seguir avanzando en la identificación de las implicancias macroeconómicas del cuidado y sus efectos multiplicadores en el resto de las economías. La inversión en la economía del cuidado contribuye al dinamismo de un sector productivo clave para la sostenibilidad de la vida.

Es por ello por lo que se precisa una mirada renovada para conceptualizar los cuidados no necesariamente como un gasto social, sino desde la perspectiva de la inversión. Se trata de una inversión en términos de capacidades presentes y futuras, así como en la generación de empleo de calidad, y es también un mecanismo para reactivar las economías. 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 revertir las discriminaciones que se dan en el mercado laboral y generar mejores condiciones en este sector, que en la mayoría de los países está precarizado. Fomentar la capacitación y la profesionalización de este sector de trabajo, así como la participación en los mecanismos de diálogo y negociación colectiva, repercutiría directamente en la calidad del empleo.

Los sistemas integrales de cuidado contemplan un conjunto de políticas articuladas sobre el tiempo, los recursos, las prestaciones y los servicios relacionados con las distintas necesidades de cuidados de la población. Para que los sistemas y las políticas contribuyan a superar la división sexual del trabajo y promuevan la autonomía de las mujeres, es preciso que se diseñen e implementen desde una perspectiva de igualdad de género, fomentando la corresponsabilidad y contribuyendo a erradicar los estereotipos de género. Algunas posibles medidas para favorecer la construcción de sistemas integrales de cuidado serían: impulsar la provisión de servicios de cuidado públicos, universales y de calidad, otorgar licencias para trabajadores y trabajadoras que tengan a su cargo a personas en situación de dependencia (con mecanismos que incentiven su uso por parte de los hombres) o realizar modificaciones a la jornada laboral (reducción o flexibilidad horaria, sin que ello suponga una mayor precarización).

Además de satisfacer las necesidades y derechos de las personas que demandan cuidados a lo largo del ciclo de vida, deben reconocerse los derechos de las personas que proveen dichos cuidados, ya sea de forma remunerada o no. Es preciso valorar y reconocer los derechos de las trabajadoras y los trabajadores del cuidado. Esto, a su vez, permitirá mejorar las oportunidades y condiciones de empleo de las mujeres que se emplean en estos sectores y fomentar la participación de los hombres en el trabajo de cuidado.

Los sistemas de protección social y de cuidado deben responder a las transformaciones demográficas que están teniendo lugar (a distintas velocidades) en la región y a la tendencia a la feminización de la vejez. Los procesos de envejecimiento, en particular, están ejerciendo presión sobre la demanda de cuidados y la sostenibilidad financiera de los sistemas, por lo que, para cumplir los ODS relacionados con la reducción de la pobreza, la igualdad de género, la salud y el bienestar, la educación de calidad y el trabajo decente, hace falta mejorar las tasas de cobertura y la calidad de los servicios que actualmente se ofrecen en las áreas de salud, educación y servicios sociales.

Es preciso que los sistemas de protección social consideren las trayectorias laborales de hombres y mujeres, e incorporen elementos redistributivos que permitan compensar las desigualdades de género que existen a lo largo de la vida laboral. Asimismo, deben ofrecer y ampliar una cobertura de prestaciones que permita garantizar un piso mínimo de protección a todas las personas, independientemente de su posición en la estructura familiar o de su participación en el mercado laboral a lo largo de su vida.

## 2. Futuro del trabajo

Tanto la revolución digital como la transición energética necesaria para mitigar los efectos del cambio climático abren oportunidades para la generación de empleos en nuevos sectores de las economías. Para procurar que las mujeres no carguen de manera desproporcionada con los costos de los cambios generados por estos fenómenos y que, por el contrario, puedan beneficiarse de las oportunidades potenciales, se requieren acciones urgentes en al menos cuatro áreas. En primer lugar, deben diseñarse políticas públicas para revertir las brechas de género en los mercados laborales de América Latina y el Caribe; en segundo lugar, ha de

fomentarse una mayor participación de las mujeres en la educación y los empleos vinculados a los sectores de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM); en tercer lugar, deben contemplarse estrategias de reconversión laboral para las mujeres afectadas por estas tendencias y, por último, es necesario establecer marcos normativos para prevenir la precarización de las formas de empleo atípicas y emergentes y garantizar los derechos de las mujeres al trabajo y en el trabajo.

Los cambios tecnológicos imponen desafíos normativos y relacionados con la gobernanza de las instituciones del mundo del trabajo —diseñadas para una época industrial y predigital—. Por lo tanto, muchos de los nuevos empleos se crearán en áreas que aún no existen. Las regulaciones asociadas a estos nuevos sectores apenas están comenzando a ser elaboradas por los países (CEPAL, 2019a). Este escenario requiere adaptar las regulaciones y leyes laborales al nuevo contexto laboral de la era digital, respetando los derechos de las mujeres y promoviendo la igualdad de género. Para ello, es necesario brindar opciones de empleo flexibles y extender los derechos laborales al conjunto de las y los “nuevos” trabajadores, fortalecer las instancias de diálogo social y negociación colectiva, así como las medidas de protección al empleo, y hacer frente a las desigualdades de género. En este sentido, es clave contar con mecanismos de diálogo en los cuales participen los sindicatos, los trabajadores y trabajadoras, las empresas y el Estado (CEPAL, 2019b; Vaca-Trigo, 2019). Estas políticas de ámbito nacional deben complementarse con acuerdos de cooperación regional e internacional sobre estándares laborales y derechos humanos de las mujeres.

Por otra parte, los cambios tecnológicos en las formas y modalidades de trabajo antes mencionadas están generando nuevos riesgos asociados al empleo. Por ello, es fundamental reducir las brechas de género en el uso de las tecnologías para que las mujeres no queden excluidas de los aprendizajes clave para el futuro del trabajo. Como forma de enfrentar los procesos de automatización del empleo, es necesario favorecer la incorporación y el desarrollo de las mujeres en sectores innovadores como la tecnología, la energía y otros sectores emergentes, eliminando las barreras de género en el empleo, que se agudizan en los sectores tradicionalmente masculinos. Además, debe garantizarse el trabajo decente en las empresas plataforma, especialmente en el caso de las mujeres, y eliminar las barreras para su participación.

Los cambios tecnológicos y la automatización de los procesos productivos llaman a cuestionar los contenidos y las formas de enseñanza de los sistemas de educación primaria, secundaria, terciaria y de educación y capacitación a lo largo de la vida. En el nivel primario, es necesario promover la formación de las niñas y mujeres en CTIM y su exposición temprana, variada y sostenida a las tecnologías digitales (UNESCO, 2019), así como el desarrollo de habilidades sociales y de pensamiento crítico y complejo que, además, tienen menor probabilidad de ser automatizadas.

### 3. Cambio climático

Para hacer frente al cambio climático, la región debe transitar hacia nuevos patrones de producción y consumo sostenibles y con un nivel bajo de emisiones. Se deberán sustituir las actividades que generan un gran impacto en el ambiente y relativamente poco empleo y escasos encadenamientos productivos por un conjunto diversificado de actividades y sectores cuya huella ambiental sea menor y contribuya a reducir las múltiples brechas de desigualdad (CEPAL, 2018b). Para ello, el rol de los Estados es fundamental. En concreto, es preciso alinear las políticas de adaptación al cambio climático y su mitigación con las políticas de igualdad de género. Los planes de acción de género y cambio climático adoptados en algunos países de la región son un paso en ese sentido. Para asegurar su plena implementación, es preciso fortalecer la coordinación entre los mecanismos para el adelanto de las mujeres y los Ministerios de Ambiente, Planificación y Energía, entre otros.

Especial hincapié debe hacerse en la necesidad de abordar el desigual acceso de las mujeres a la tierra, los recursos naturales, el financiamiento, la tecnología y los servicios básicos, que continúa limitando su autonomía y su capacidad de adaptación al cambio climático y sus efectos. También se debe garantizar que las mujeres accedan en igualdad de condiciones a los mecanismos para afrontar las pérdidas financieras que conllevan los desastres naturales. Es necesario aplicar estrategias específicas para que las mujeres se beneficien de las nuevas oportunidades laborales, la infraestructura y las tecnologías sostenibles desde el punto de vista ambiental.

Además, deben garantizarse las condiciones para la plena participación de las mujeres —en toda su diversidad— en el diseño y el seguimiento de las políticas públicas sobre cambio climático y gestión integral del riesgo de desastres. En la Estrategia de Montevideo, los Gobiernos acordaron fomentar la participación de las organizaciones y movimientos de mujeres y feministas en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas de mitigación y respuesta ante el efecto de fenómenos climáticos adversos, de gestión del riesgo de desastres y de fortalecimiento de la resiliencia a nivel regional, nacional, subnacional y local. Estos compromisos son sinérgicos con el Acuerdo de Escazú, que ofrece garantías para la protección de los derechos de las defensoras y los defensores ambientales. La participación de las mujeres de comunidades indígenas y comunidades locales también debe ser garantizada. El respeto, la protección y la incorporación de sus conocimientos sobre el uso y el manejo de las tierras y los recursos naturales pueden ser importantes para el desarrollo de prácticas sostenibles que contribuyan a mitigar los efectos del cambio climático.

## 4. El desafío de la producción de información

Como se propone en la Estrategia de Montevideo, para monitorear el progreso hacia el logro de los compromisos de igualdad de género, hacen falta datos, indicadores y estadísticas a escala local, nacional, regional y mundial. Se requiere la inclusión sistemática del enfoque de género en las fases de planificación, producción, uso y difusión de datos y estadísticas, a fin de visibilizar situaciones que repercuten en hombres y mujeres de manera diferente, y que actualmente son invisibles para las estadísticas. En este sentido, un primer paso es contar con datos suficientemente desagregados en múltiples dimensiones, incluidas las de sexo, edad, localización geográfica, ingresos, raza, origen étnico, estado migratorio y discapacidad. Estos datos permitirán a los Gobiernos medir los progresos alcanzados o detectar a tiempo señales de estancamiento o retroceso, obtener información relevante para una asignación eficiente de los recursos y garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

Por otro lado, la Agenda 2030 también subraya la necesidad de contar con datos desglosados de calidad, accesibles, oportunos y fiables para garantizar que nadie se quede atrás y para ayudar a medir el progreso hacia los ODS. Los Gobiernos deben liderar este proceso, en estrecha colaboración con las organizaciones internacionales y los actores de la sociedad civil, el mundo académico, el sector privado y la ciudadanía.

Los sistemas estadísticos nacionales necesitan actualizar la forma en que se recopilan, integran y difunden los datos y las estadísticas para poder captar la multidimensionalidad de los fenómenos y diseminar información oportuna para la toma de decisiones. Por un lado, esto significará hacer un mejor uso de las fuentes de datos tradicionales, como los censos, las encuestas, los registros administrativos y las estadísticas vitales. Por otro lado, exigirá utilizar el poder de la tecnología para aprovechar las nuevas fuentes de datos. Por lo tanto, se deben realizar esfuerzos para fortalecer las capacidades nacionales de desagregación de datos y desarrollar estándares estadísticos y herramientas para garantizar la calidad y confiabilidad de los datos integrados.

Si bien el monitoreo de políticas públicas se da, sobre todo, a nivel nacional y subnacional, muchos desafíos relacionados con la igualdad de género presentan componentes regionales y mundiales y, por lo tanto, para afrontarlos, la coordinación y el seguimiento han de ser de carácter internacional. Promover la producción de estadísticas sobre comercio internacional, patrones migratorios, revolución digital y cambio climático desde un enfoque de género implica complementar los esfuerzos nacionales con iniciativas coordinadas a escala regional y mundial. Los indicadores necesarios para visibilizar la situación de las mujeres frente a estas tendencias son más difíciles de medir, ya que exigen la construcción de conceptos y metodologías. Además, es necesario generar mecanismos de diálogo entre quienes producen la información y quienes la utilizan.

Las organizaciones internacionales y regionales desempeñan un papel importante en el desarrollo de metodologías y estándares para garantizar la armonización y la coherencia de los datos y las estadísticas. La coordinación entre los sistemas estadísticos nacionales y las organizaciones internacionales es esencial

para garantizar la transparencia y la eficiencia en la producción de información y evitar la duplicación. Además, se requieren esfuerzos coordinados y movilización de recursos para fortalecer las capacidades nacionales de producción estadística; en particular, de estadísticas de género. Para apoyar el desarrollo de capacidades, los países y la comunidad internacional deben cooperar y brindar asistencia, en función de sus capacidades y recursos. Las modalidades de cooperación regional, Sur-Sur y triangular complementan, pero no reemplazan, a la cooperación Norte-Sur, y se basan en los principios de horizontalidad, no condicionalidad y beneficio mutuo.

En la región, aún son escasas las investigaciones que evalúan el impacto de las tendencias planteadas a lo largo de este documento en la vida de las mujeres. En este sentido, se vuelve urgente contar con estudios prospectivos que permitan anticiparse a escenarios que amenacen la igualdad de género y la autonomía de las mujeres e implementar políticas públicas que ayuden a revertir los efectos negativos y potencien las oportunidades que estas transformaciones pueden suponer para la igualdad de género y el desarrollo sostenible.

En relación con el cambio climático, hace falta información sobre la participación de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones de las iniciativas de adaptación al cambio climático y su mitigación. Además, sigue siendo escasa la investigación sobre las diferencias de género en relación con los efectos de los desastres vinculados al cambio climático (IPCC, 2007). Es necesario desarrollar metodologías y realizar evaluaciones de los efectos del cambio climático y los desastres en diferentes dimensiones de la vida de las mujeres, para averiguar, por ejemplo, si repercuten de alguna manera en la violencia de género, la pérdida de empleos o la sobrecarga de trabajo no remunerado.

Con respecto a la revolución digital, se requieren estudios adaptados a las realidades de los países de la región y elaborados desde una perspectiva de género, que arrojen mayor luz sobre los sectores más afectados por la automatización y ayuden a determinar qué empleos se destruirán y cuáles se crearán, qué nuevas formas de empleo y de relaciones laborales surgirán y cómo se verán afectadas las mujeres ante estos nuevos escenarios del mercado laboral. Las empresas plataforma, además de proporcionar oportunidades laborales, generan y almacenan gran cantidad de datos sobre los perfiles de las personas empleadas, los ingresos que perciben, los horarios de trabajo y las calificaciones de las personas que ofertan sus servicios, por lo que se convierten en una gran herramienta de información oportuna, a gran escala y con altos niveles de desagregación que permite identificar posibles brechas de género en estas nuevas formas de empleo (Vaca-Trigo, 2019).

Asimismo, para que la economía del cuidado sea un sector dinamizador de las economías, es importante contar con estimaciones sobre los puestos de trabajo que se crearán para atender las demandas crecientes de cuidado y sobre las condiciones de cobertura y calidad de los servicios. Además, es necesario avanzar en la creación de modelos macroeconómicos que incluyan la economía del cuidado, reflejando su centralidad y permitiendo entender los efectos fiscales de las políticas públicas de cuidado.

Para garantizar que el comercio constituya un medio para alcanzar el desarrollo sostenible con igualdad, es necesario contar con información relevante sobre las posiciones de hombres y mujeres como agentes económicos en cuanto empleados, productores, consumidores y empresarios. Ello requiere el fortalecimiento de determinadas estadísticas laborales que permitan identificar puestos de trabajo vinculados con sectores exportadores y las condiciones laborales en las que se realizan estos trabajos. Asimismo, se precisan datos que permitan monitorear el desempeño de las empresas exportadoras lideradas por mujeres, estadísticas sobre la participación de las mujeres en las negociaciones comerciales y estadísticas vinculadas a la existencia de normas nacionales, regionales o mundiales que impulsen medidas relacionadas con la igualdad de género y el comercio. A fin de orientar la política fiscal y financiera hacia la igualdad, es necesario contar con información tributaria desagregada por sexo y otras variables socioeconómicas relevantes para poder elaborar diagnósticos acerca de los efectos distributivos de la tributación en hombres y mujeres. También es necesario contar con datos sobre acceso, uso y conocimiento del sistema financiero desde el punto de vista tanto de la demanda como de la oferta.

## Bibliografía

- Bidegain Ponte, N. (2017), "La Agenda 2030 y la Agenda Regional de Género: sinergias para la igualdad en América Latina y el Caribe", *serie Asuntos de Género*, N° 143 (LC/TS.2017/7/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019a), *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/FDS.3/3/Rev.1), Santiago, junio.
- \_\_\_\_\_(2019b), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2018a), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2018/20-P), Santiago, diciembre.
- \_\_\_\_\_(2018b), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, mayo.
- \_\_\_\_\_(2018c), *Datos, algoritmos y políticas: la redefinición del mundo digital* (LC/CMSI.6/4), Santiago, abril.
- \_\_\_\_\_(2017), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago, marzo.
- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) (2007), *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Naciones Unidas (2018), *Financing for Development: Progress and Prospects 2018*, Nueva York, abril.
- \_\_\_\_\_(2015), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/1), Nueva York, octubre.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2018), *Empowering Women in the Digital Age: Where Do We Stand?*, Nueva York, marzo.
- ONU-Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2015), *El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016: transformar las economías para realizar los derechos*, Nueva York.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2019), *El valor y el papel de los datos en el comercio electrónico y la economía digital y sus implicaciones para el comercio y el desarrollo inclusivos* (TD/B/EDE/3/2), Ginebra, abril.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2019), *Descifrar el código: la educación de las niñas y las mujeres en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM)*, París.
- 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, enero.



En el contexto regional actual, resulta urgente acelerar los compromisos asumidos en el marco de la Agenda Regional de Género y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a fin de hacer frente a los múltiples desafíos que plantea un escenario económico que se encuentra en continuo cambio debido a las transformaciones económicas, tecnológicas, demográficas y climáticas que están teniendo lugar.

En este documento, preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el marco de la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Santiago, del 27 al 31 de enero de 2020), se evalúan los avances realizados por los países para lograr mayores niveles de igualdad de género y autonomía de las mujeres. Asimismo, se analizan los procesos de globalización económica y financiera, la revolución digital, la economía del cuidado y el cambio climático, y sus principales efectos en la vida de las mujeres en un contexto económico cambiante.

Las desigualdades de género son un obstáculo para el desarrollo sostenible, y los cambios en el escenario que enfrenta la región son una manifestación de la urgencia de avanzar decididamente hacia estilos de desarrollo que contemplen en sus cimientos la igualdad de género y la autonomía de las mujeres, así como la garantía de los derechos de todas las personas sin excepción.