

INFORME

# AVANCES Y DESAFÍOS PENDIENTES

de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing en el contexto de la recuperación de la crisis por Covid-19



## AVANCES Y DESAFÍOS PENDIENTES DE LA DECLARACIÓN Y LA PLATAFORMA DE ACCIÓN DE BEIJING EN EL CONTEXTO DE LA RECUPERACIÓN DE LA CRISIS POR COVID-19

### Autoras/es

#### **Mujeres y economía. Desafíos para repensar la autonomía económica de las mujeres.**

Natalia Quiroga Díaz, Marta Yaneth Sandoval Salazar

#### **Los cuidados en América Latina y el Caribe Hispano.**

Clyde Soto, Patricio Dobrée, Myrian González Vera y Lilian Soto

#### **Violencia de género contra las mujeres y las niñas en América Latina:**

#### **Avances y desafíos pendientes en la Agenda de Beijing.**

Martha Patricia Castañeda Salgado

### CLACSO

**Dirección:** Karina Batthyány

**Coordinación:** Pablo Vommaro

**Colaboración y revisión:** Cecilia Gofman y Teresa Arteaga

### ONU MUJERES para las Américas y el Caribe

**Directora Regional:** María Noel Vaeza

**Directora Regional Adjunta:** Cecilia Alemany

**Coordinación:** Bárbara Ortiz, especialista del área Normativa, Intergubernamental y Sociedad Civil

#### **Aportes de especialistas:**

Raquel Coello Cremades, Beatriz García, Engell Jaime y Gabriela Rosero por el área de Empoderamiento Económico, Leah Tandeter por el área de Violencia contra las Mujeres, y Constanza Narancio y Teresa López del área de Comunicación.

### Oxfam LAC

**Directora Regional:** Gloria Isabel García Parra

**Directora Regional de Programas:** Gloria Amézquita

**Colaboración y revisión:** Nasheli Noriega Izquierdo, Coordinadora de Feminismos y Justicia de Género

---

El contenido de este documento no refleja necesariamente las opiniones del Consejo Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales (CLACSO), Oxfam o la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), de su Junta Ejecutiva o de sus Estados miembros con respecto a la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o área o su autoridad, o con respecto a la delimitación de sus fronteras o límites. Esta publicación puede ser reproducida en su totalidad o en parte y de cualquier forma para fines educativos y/o no lucrativos sin permiso especial del titular de los derechos de autor, siempre que se mencione la fuente.

# ÍNDICE

---

## **1. PRESENTACIÓN**

Por Karina Batthyány, Pablo Vommaro, Teresa Arteaga y Cecilia Gofman **4**

---

## **2. MUJERES Y ECONOMÍA. DESAFÍOS PARA REPENSAR LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LAS MUJERES**

Por Natalia Quiroga Díaz y Marta Yaneth Sandoval Salazar **10**

---

## **3. LOS CUIDADOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE HISPANO.**

Por Clyde Soto, Patricio Dobrée, Myrian González Vera y Lilian Soto **43**

---

## **4. VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES Y LAS NIÑAS EN AMÉRICA LATINA: AVANCES Y DESAFÍOS PENDIENTES EN LA AGENDA DE BEIJING**

Por Martha Patricia Castañeda Salgado **82**

---

## **5. CONCLUSIONES GENERALES, PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES** **113**

---

## **6. SOBRE LAS AUTORAS Y EL EQUIPO DE TRABAJO** **117**

---

## **7. BIBLIOGRAFÍA** **120**

---

1.

# PRESENTACIÓN

## PRESENTACIÓN

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en septiembre de 1995 en Beijing (China), logró una asistencia sin precedentes: 17.000 participantes representando a 198 gobiernos y organizaciones de la sociedad civil y 30.000 activistas debatieron acerca de la igualdad de género y el protagonismo de las mujeres en la vida social, económica, política y cultural.

Luego de dos semanas, las y los representantes de los gobiernos consiguieron negociar compromisos de alcance histórico plasmados en la **Declaración y Plataforma de Acción de Beijing**, el plan hasta ahora más progresista e integral para promover los derechos de las mujeres a nivel mundial alineado con la tendencia internacional de posicionar los derechos humanos de forma central en las agendas temáticas (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 1992; Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, Viena, 1993; Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 1994; entre otras).

Como marco definitorio para el cambio, la Declaración y Plataforma de Acción formuló amplios compromisos en doce esferas: La mujer y el medio ambiente; La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones; La niña; La mujer y la economía; La mujer y la pobreza; La violencia contra la mujer; Los derechos humanos de la mujer; Educación y capacitación de la mujer; Mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer; La mujer y la salud; La mujer y los medios de difusión; La mujer y los conflictos armados.

A casi tres décadas de la Declaración y Plataforma de Acción Beijing, es un momento global único para la justicia de género y una agenda de derechos progresista e inclusiva. Las revisiones realizadas en Beijing+5, Beijing+10, Beijing+15 y Beijing+20 y Beijing+25 lograron consolidar una agenda pública contra la desigualdad que sufren las mujeres, no obstante, las distintas evaluaciones dan cuenta de la persistencia de estructuras de discriminación largamente sedimentadas que, a pesar de los avances normativos y de los compromisos asumidos por los gobiernos de la región, no lograron concretarse en acciones para revertir una estructura de concentración de la riqueza dada la continuidad de políticas que acentúan la desprotección a las mujeres por la mercantilización de las condiciones de la reproducción de la vida.

La pandemia ocasionada por el Covid-19 ha profundizado una crisis económica mundial comparable con el impacto de las dos guerras mundiales y la recesión de 1930. En la región no existe registro de una depresión económica de estas proporciones en las últimas décadas. En América Latina, la región más desigual del mundo, la población en situación de mayor vulnerabilidad está afrontando las

peores consecuencias ya que se "ha puesto al descubierto y ha exacerbado las desigualdades económicas, de género y raciales" (Álvarez Escobar, 2020). En este sentido, las mujeres experimentan el incremento de las horas dedicadas al trabajo no remunerado<sup>1</sup>, a la vez que cae su participación en el mercado laboral marcando un retroceso de más de 10 años<sup>2</sup>. Los anteriores factores contribuyen a acrecentar las múltiples violencias que las afectan tanto a ellas, como a las niñas.

La caída del PIB en todos los países de la región conllevó al incremento de la población en situación de pobreza. El impacto de la crisis ha sido menor en aquellos países cuyos gobiernos han asumido responsabilidades frente a las consecuencias que en la población sin derechos laborales ocasiona el confinamiento de la población. Sin embargo, los recursos han sido insuficientes y las organizaciones territoriales en las que son protagonistas las mujeres, como las redes vecinales y las iniciativas comunitarias, han sostenido los territorios más golpeados. De ahí, la necesidad de pensar intervenciones que fortalezcan las economías locales y los procesos comunitarios para contrarrestar las desigualdades multidimensionales que afrontan las mujeres y las niñas.

Es por esto que una revisión del cumplimiento de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing es una oportunidad para influir en la agenda regional y mundial de los derechos de las mujeres en toda su diversidad, a corto, mediano y largo plazo, más aún en la coyuntura de la pandemia del Covid-19, que plantea desafíos emergentes aunados a factores como la globalización, la crisis climática, las transiciones demográficas, entre otros.

A pesar de las consecuencias mencionadas, es importante considerar que en este contexto, 2021 representa un año de despliegue de la solidaridad y la sororidad con las agendas de los movimientos feministas y las organizaciones de mujeres y sus lideresas contribuyendo a amplificar sus voces. En todo el mundo, el movimiento feminista ha demostrado una enorme capacidad de propuesta, organización, iniciativa y creatividad.

En épocas en que resurgen fuerzas que amenazan con limitar los derechos y las conquistas de las mujeres y las niñas, es importante trabajar sobre las políticas públicas necesarias para defender y ampliar los avances logrados e identificar

---

1 A nivel regional, el trabajo del cuidado es realizado mayoritariamente por las mujeres, utilizando en promedio 5,53 horas del día (38,72 horas a la semana) para la realización de dichas tareas, mientras que los hombres dedican solamente 2,62 horas al día (18,34 horas a la semana), lo cual implica una tasa de feminización del 211,12%. Es decir, que las mujeres realizan más del doble del trabajo doméstico y de cuidados. ([Organización Social de los Cuidados a la luz del Covid-19 en América Latina y el Caribe](#))

2 [La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad.](#)

los desafíos pendientes. Es necesario que los trabajos de incidencia se realicen con gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y movimientos feministas y de mujeres desde una perspectiva integral, transversal e interseccional.

Hoy, 27 años después, lo sucedido en la IV Conferencia continúa siendo una poderosa fuente de orientación e inspiración para las políticas de igualdad de género en el mundo. Por ello, analizar la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing lleva a CLACSO, a ONU Mujeres y a OXFAM a promover este Informe como aporte a la reflexión acerca del camino recorrido desde entonces y a identificar los avances pero, sobre todo, los desafíos y pendientes que configuran la agenda por venir.

Este objetivo se articula con otros compartidos entre CLACSO, ONU Mujeres y OXFAM:

- Crear alianzas y coordinación con gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y movimientos feministas y de mujeres en la región a partir de estudios rigurosos y situados.
- Apoyar la elaboración de un informe que se proponga sistematizar los avances logrados, así como identificar los desafíos pendientes en el presente y hacia el futuro en tres esferas de la Plataforma de acción, con las necesarias actualizaciones y reformulaciones.
- Promover diálogos intergeneracionales con las decisoras de políticas públicas, activistas y académicas jóvenes, incorporando, las agendas planteadas por los movimientos feministas interseccionales más recientes y las amenazas que suponen las reacciones regresivas hacia los avances logrados por parte de algunas fuerzas políticas en América Latina y el Caribe.
- Coordinar con los diferentes países donde trabajan OXFAM, CLACSO y ONU Mujeres en la región para la recolección de datos y aportes importantes que deben profundizarse en el informe desde su agenda feminista con organizaciones socias.
- Posicionar el trabajo de las organizaciones de mujeres y feministas en el marco de Beijing en la región y futuras oportunidades de colaboración con organismos internacionales.
- Aportar análisis situados en la coyuntura de la pandemia de Covid-19 y adelantar perspectivas y desafíos a afrontar en la postpandemia.

El presente informe contiene un diagnóstico de la situación de algunas de las esferas de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y que son recogidas prioritariamente en la Agenda para el Desarrollo Sostenible, en el ODS 5, producido desde América Latina y el Caribe, además de una sección de propuestas, recomendaciones y prospectivas para la investigación, la política pública y la incidencia en estos temas. Asimismo, el análisis está atravesado por la pandemia y la proyección de la recuperación del Covid-19 e incorpora la perspectiva de las desigualdades multidimensionales, con foco en las de género.

El documento está organizado en tres apartados, con una presentación y una sección final de recomendaciones. El primero de los apartados, titulado "Mujeres y Economía. Desafíos para repensar la autonomía económica de las mujeres", vinculado a la meta 5.a de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) Empezar 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, analiza las principales dimensiones involucradas en los compromisos adquiridos por los Estados en la Plataforma de Acción Beijing. Aquí se pone especial énfasis en la autonomía y en los derechos económicos de las mujeres, revisando los impactos que las políticas de los gobiernos han tenido en relación a las desigualdades estructurales que las afectan. También se presenta el impacto que ha tenido la pandemia del Covid-19 y los desafíos que en este nuevo contexto enfrentan los Estados en la lucha contra la desigualdad.

El segundo apartado se denomina "Los Cuidados en América Latina y el Caribe Hispano" plasmados en la meta 5.4 de los ODS<sup>3</sup> y presenta un recorrido sobre los compromisos intergubernamentales que contemplan al cuidado como derecho. Aborda el debate social y la generación de conocimientos sobre el tema y presenta un panorama de datos comparativos disponibles sobre la situación y distribución del trabajo de cuidados. Por último, en la cuarta parte de este apartado se expone sobre la evolución y situación de las leyes y políticas de cuidados en los países de la región de América Latina y el Caribe hispano.

El tercer y último apartado se titula "Violencia de género contra las mujeres y las niñas en América Latina: Avances y desafíos pendientes en la Agenda de Beijing" y pone énfasis en la relevancia de abordar la violencia de género contra mujeres y niñas desde una perspectiva integral, transversal, interseccional e intercultural, priorizando: **a)** los avances en la conceptualización del problema; **b)** las tendencias

---

3 Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.

que muestra la información disponible; **c)** los efectos de la pandemia de Covid-19 y **d)** los avances, desafíos y tareas pendientes que se detectan en relación con la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia que se ejerce contra las mujeres. Este tema también es recogido en los ODS en las metas 5.2 y 5.3 (eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado [...] y eliminar todas las prácticas nocivas [...]).

Esta iniciativa fue impulsada por ONU Mujeres y OXFAM y realizada por un equipo especializado vinculado a los Grupos de Trabajo de CLACSO,<sup>4</sup> para abordar los ejes seleccionados desde una mirada integral y hacer foco en las áreas antes mencionadas de la Plataforma de Acción de Beijing. La dirección general estuvo a cargo de Karina Batthyány, Secretaria Ejecutiva de CLACSO, la coordinación del informe a cargo de Pablo Vommaro, Director de Investigación de CLACSO y colaboraron en la redacción y revisión Teresa Arteaga y Cecilia Gofman, integrantes del Equipo de Investigación de CLACSO. La autoría de cada apartado estuvo a cargo de Natalia Quiroga Díaz, co-coordinadora del Grupo de Trabajo CLACSO Economía Feminista Emancipatoria junto con Marta Yaneth Sandoval Salazar a cargo del primer apartado, Clyde Soto integrante del Comité Directivo CLACSO junto con Patricio Dobrée, integrante del Grupo de Trabajo CLACSO Cuidados y género, Myrian González Vera y Lilian Soto, co-coordinadora del Grupo de Trabajo CLACSO Género, (des)igualdades y derechos en tensión, a cargo de la segunda sección, y Martha Patricia Castañeda Salgado, integrante del Grupo de Trabajo CLACSO Feminismos, Resistencias y Emancipación elaboró el tercer apartado. El equipo de la Oficina Regional de ONU Mujeres, liderado por la Directora Regional, María-Noel Vaeza, y bajo la coordinación de la Directora Regional Adjunta, Cecilia Alemany, realizó aportes desde cada una de las áreas programáticas reflejadas en este documento: Raquel Coello Cremades, Beatriz García, Engell Jaime y Gabriela Rosero por el área de Empoderamiento Económico; Leah Tandeter por el área para poner Fin a la Violencia contra las Mujeres; Constanza Narancio por el Equipo de Comunicación y Bárbara Ortiz por el área Normativa, Intergubernamental y Sociedad Civil.

---

4 El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) es una institución internacional, creada en 1967 a partir de una iniciativa de la UNESCO, institución en la que posee estatus asociativo. Actualmente, reúne a 806 centros de investigación y programas de posgrado (maestrías y doctorados) en diversos campos de las Ciencias Sociales y Humanidades, radicados en 55 países de América Latina y el Caribe. Sus objetivos son la promoción y el desarrollo de la investigación y la enseñanza de las Ciencias Sociales; el fortalecimiento del intercambio y la cooperación entre instituciones e investigadores de dentro y fuera de la región; y la adecuada diseminación del conocimiento producido por los científicos sociales.

# 2.

## **MUJERES Y ECONOMÍA. DESAFÍOS PARA REPENSAR LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LAS MUJERES**

Natalia Quiroga Díaz

Marta Yaneth Sandoval Salazar

## INTRODUCCIÓN

En este apartado se analizarán los principales avances y desafíos de las dimensiones involucradas en los compromisos adquiridos por los Estados de la Región y Plataforma de Acción de Beijing en relación con los derechos económicos. Se evaluarán los resultados obtenidos en relación con el objetivo de abordar las desigualdades estructurales que afectan a las mujeres desde una perspectiva interseccional. En el análisis se evaluará también el impacto de la pandemia y la necesidad de repensar la formulación de políticas públicas para la autonomía en el marco de la crisis más aguda que ha sufrido la economía latinoamericana en su historia. En la formulación de propuestas se enfatizará en el fortalecimiento de las economías, comunitarias, populares y solidarias y las dinámicas de las economías locales que sostienen las condiciones para la reproducción de la vida.

### 1. EL PUNTO DE PARTIDA: BEIJING+5, BEIJING +10, BEIJING +15, BEIJING +20

Desde 1995, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing se constituyó como un escenario para desarrollar políticas con el objetivo de alcanzar la igualdad de género. En el 25º Aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, se planteó la necesidad de profundizar las acciones de los Estados e implementar plenamente lo establecido en Beijing. En esta ocasión, los Estados firmantes reafirmaron la vigencia de la Declaración y expresaron su preocupación ante la insuficiencia de los progresos alcanzados y la persistencia de las desigualdades estructurales.

El reciente examen sobre la aplicación de la Declaración arrojó los siguientes resultados frente a la esfera "mujer y economía", de los cuales se rescatan los avances en materia normativa, pero también se reconocen las insuficiencias, tal y como plantea ONU Mujeres (2020a):

- Los avances en la reducción de la brecha de género mundial en lo que respecta a las tasas de participación en la fuerza de trabajo se han estancado y persisten la precariedad del empleo de las mujeres, la segregación en el mercado laboral, la brecha salarial de género a nivel mundial y la imposición de una carga desproporcionada a las mujeres en relación con el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. En América Latina con la pandemia estas tendencias se exacerbaron registrando un retroceso en la participación en el mercado laboral de 10 años como resultado de la sobrerrepresentación de las mujeres en las actividades económicas más afectadas por la crisis, con menores remuneraciones y bajos niveles de calificación. Asimismo, el trabajo doméstico no remunerado en Países como la Argentina pasaron de representar el 15,9 del PIB al 21,9 por ciento dando cuenta del incremento de las actividades de cuidado que la pandemia significó.

- En la región durante los últimos cinco años, los Estados han promovido cambios jurídicos para mejorar las licencias remuneradas a quienes se dedican a la prestación de cuidados con el objetivo de mejorar su autonomía económica, se han venido expandiendo el acceso a los servicios de atención infantil, fortaleciendo las leyes y políticas para reducir la brecha salarial de género y la segregación en el mercado laboral y proporcionando marcos laborales para favorecer el paso del trabajo informal al formal. Sin embargo, las brechas laborales se mantienen y la precariedad laboral sigue caracterizando el desarrollo de estas actividades.
- Todavía existen importantes deficiencias en lo que se refiere a fortalecer la independencia económica y la seguridad de las mujeres. Los modelos económicos imperantes, que han exacerbado las desigualdades y no han logrado generar trabajo decente, siguen socavando la eficacia de las medidas adoptadas por los Estados.
- Es preciso invertir más en servicios de cuidado infantil y atención prolongada y contribuir a que los trabajadores informales que carecen de prestaciones y derechos laborales básicos, en particular en las cadenas mundiales de suministro en las que las mujeres tienden a estar sobrerrepresentadas, pasen al sector del trabajo formal. Se debe hacer frente a la segregación en el mercado laboral no solo aumentando la participación de las mujeres en los sectores dominados por los hombres, sino también alentando a los hombres a que se incorporen a las ocupaciones donde predominan las mujeres.

## 2. AVANCES EN LOS MARCOS NORMATIVOS

De los informes de evaluación Beijing+25, CEPAL 2015, 2019 a, ONU Mujeres 2020 a 2020b en relación con la autonomía de las mujeres, se desprende que en América Latina y el Caribe existen importantes avances en la implementación de regulaciones, políticas y normativas que reconocen los derechos y la autonomía de las mujeres y la reducción de las desigualdades de género.

**Cuadro 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 LGBTIQ+	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

Fuente: CEPAL (2019). La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes.

Los avances en materia de regulación han incluido, además -con diferencia en los países- aspectos relacionados con los derechos laborales, el trabajo remunerado y no remunerado, sistemas de información sobre trabajo remunerado y no remunerado y uso del tiempo, el desarrollo de políticas y planes sobre cuidados y corresponsabilidad, campañas de sensibilización y promoción de la corresponsabilidad social en los cuidados (CEPAL, 2020).

En Argentina, Costa Rica, Paraguay y Uruguay se han desarrollado sistemas nacionales de cuidado con una positiva incidencia en términos de ingresos y de mejoramiento de las condiciones de participación en el mercado laboral de las mujeres. Sin duda uno de los mayores avances de la región constituye que 19 países ya han llevado a cabo al menos una encuesta de medición del uso del tiempo.<sup>5</sup>

5 Algunos de ellos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, México, República Dominicana y Paraguay.

Estos desarrollos normativos e institucionales han permitido avances en al menos cinco aspectos **(i)** la visibilización del vínculo entre el trabajo remunerado y no remunerado; **(ii)** el desarrollo de políticas y planes específicos sobre cuidados, corresponsabilidad y derechos laborales o empleo; **(iii)** implementación de sistemas de información sobre trabajo no remunerado y uso del tiempo, **(iv)** análisis del vínculo entre la distribución de los ingresos y la distribución del tiempo, **(v)** la elaboración de cuentas satélite del trabajo no remunerado de los hogares.

No obstante, las evaluaciones remarcan que los desarrollos "han sido lentos y disímiles entre países y entre las distintas dimensiones de la autonomía de las mujeres. Además, estos progresos no han sido constantes y sigue habiendo obstáculos que limitan el alcance de las políticas que enfrentan la desigualdad y su repercusión en la mejora de las condiciones de vida de las mujeres y las niñas" (CEPAL, 2020d).

Antes de la pandemia se reconocía un avance sustantivo en materia legislativa, traducido en mayores tasas de inserción al mercado laboral y la visibilización al aporte de las mujeres en la producción de riqueza en los países, mediante la medición del trabajo no remunerado en relación con el PIB y el fortalecimiento de las estadísticas con perspectiva de género.

Con estas conclusiones enunciadas por el propio sistema de Naciones Unidas, a continuación, se presentará una síntesis de los avances y desafíos que han sido presentados en las distintas evaluaciones por los gobiernos en relación con los compromisos adquiridos.

## **7. EVOLUCIÓN DE LAS PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA EN LOS PROCESOS DE EXAMEN Y EVALUACIÓN DE LA DECLARACIÓN Y PLATAFORMA DE ACCIÓN DE BEIJING**

El proceso iniciado en Beijing convocó al diseño de políticas públicas en los países con el objetivo de alcanzar la igualdad para las mujeres en todos los ámbitos de sus vidas. Los principales logros se enmarcan en la creación de entornos institucionales que propiciaron la formulación de políticas públicas con perspectiva de género. En el cuadro a continuación se sintetizan los principales logros y retos que fueron consensuados en cada uno de los procesos de examen y evaluación y que hacen énfasis en políticas de acceso al mercado laboral.

**Cuadro 2. Síntesis de logros y retos: Beijing+5, Beijing+10, Beijing+15, Beijing +20.**

Informes de Evaluación	Logros	Retos
<p><b>Beijing +5 - 2000</b></p>	<p>Algunos gobiernos han incorporado un conjunto de medidas, incluidas la promulgación de legislación para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover convenciones internacionales del trabajo, reconocer los derechos económicos de las mujeres, la igualdad de acceso a los recursos económicos y la igualdad en el empleo. El mandato de la OIT de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mundo del trabajo hace parte de su Constitución y fue proyectado en las normas internacionales del trabajo pertinentes. Los cuatro Convenios clave de la OIT son: el Convenio (núm. 100) sobre igualdad de remuneración (1951), el Convenio (núm. 111 ) sobre la discriminación en el empleo y la ocupación (1958), el Convenio (núm. 156 ) sobre los trabajadores con responsabilidades familiares (1981) y el Convenio (núm. 183 ) sobre la protección de la maternidad (2000). Los Convenios 100 y 111 también se cuentan entre los ocho Convenios fundamentales de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. El mandato de la OIT respecto de la igualdad de género queda reforzado por las Resoluciones conexas adoptadas por el órgano supremo de decisión de la Organización, la Conferencia Internacional del Trabajo. La más reciente de ellas es la Resolución relativa a la igualdad de género como eje del trabajo decente, adoptada en junio de 2009; y la Resolución relativa a la promoción de la igualdad de género,</li> </ul>	<p>Los beneficios de la creciente economía mundial se han distribuido de manera desigual.</p> <p>Mayor segregación en el mercado laboral, trabajo temporal u ocasional, con la dificultad de hacer cumplir las normas laborales.</p> <p>La feminización de la pobreza, entornos laborales inseguros y persistente explotación del trabajo infantil, desigualdad de género, en la economía informal y rural.</p> <p>La importancia de incluir la perspectiva de género en el desarrollo de la política macroeconómica todavía no está ampliamente reconocida.</p> <p>La baja presencia de las mujeres en la formulación y ejecución de la política económica y su subrepresentación en los órganos de toma de decisiones, incluidas las instituciones financieras internacionales, es un factor agravante.</p> <p>Muchas mujeres trabajan en las zonas rurales y en la economía informal como productoras de subsistencia, con bajos niveles de ingresos y poca seguridad social.</p> <p>Las mujeres con competencias comparables a las de los hombres se enfrentan a una brecha salarial y de remuneración por motivos de género.</p>

la igualdad de remuneración y la protección de la maternidad, adoptada en junio de 2004. En su decisión de marzo de 2005, el Consejo de Administración encomendó incorporar la perspectiva de género en la cooperación técnica.

Aumentar la conciencia pública y el apoyo a la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en el contexto de una economía mundial en desarrollo.

Promover mayores oportunidades para alcanzar puestos gerenciales de nivel medio y superior en algunos países.

La participación de las mujeres en el empleo ha aumentado sustancialmente, especialmente en el sector de servicios.

Algunos gobiernos han adoptado disposiciones para abordar el comportamiento discriminatorio y abusivo en el lugar de trabajo, prevenir condiciones de trabajo insalubres y han establecido mecanismos de financiación para promover el papel de las mujeres en el espíritu empresarial.

Acceso al crédito para educación y formación, incluidas las competencias científicas y técnicas y toma de decisiones.

Las mediciones sobre la participación del trabajo de cuidados y no remunerado respecto al PIB reconocen la importancia del sector y los roles múltiples de las mujeres.

Las investigaciones sobre las barreras al empoderamiento económico y al acceso a las nuevas tecnologías de la información que enfrentan las mujeres muestran las desigualdades que enfrentan.

En el sector formal, aún no se ha logrado la igualdad de remuneración para mujeres y hombres por un trabajo de igual valor. Persiste la discriminación de género en la contratación y promoción, así como el acoso sexual en el lugar de trabajo.

En algunos países, los derechos de las mujeres a la propiedad de la tierra y otras formas de propiedad y la herencia aún no están reconocidas en la legislación nacional.

El hecho de no reconocer que las mujeres se dedican tanto a actividades productivas como reproductivas ha significado que persistan cargas de trabajo más elevadas y una participación desigual del trabajo no remunerado de las mujeres.

## Beijing+10 - 2005

Dos áreas en las que ha habido un progreso notable son el aumento de oportunidades laborales para las mujeres y el marco normativo para el funcionamiento del mercado laboral.

Se destacan las mejoras en la participación de las mujeres en el empleo remunerado no agrícola, que aumentó en todas las regiones entre 1990 y 2003.

Adicionalmente muchos países han planteado que la liberalización del comercio favoreció el empleo femenino orientado a la manufactura para la exportación.

Teniendo en cuenta los indicadores de brecha salarial y la segregación ocupacional horizontal, el panorama es mixto. Las brechas salariales de género han disminuido en la industria particularmente en Brasil.

El progreso hacia la igualdad de género en la participación económica y el mercado laboral ha sido mezclado. Ha habido un aumento en el número de mujeres empleadas en todas las regiones, y se han brindado nuevas oportunidades en el sector de servicios.

Sin embargo, el aumento del número de puestos de trabajo no se corresponde con el aumento de puestos de trabajo de calidad o una mejor posición para las mujeres en el mercado laboral.

La desigualdad persistente en los mercados laborales es evidente en los factores que se describen a continuación:

- La segregación ocupacional permanece firmemente arraigada, tanto la segregación horizontal (hombres y mujeres en diferentes sectores) y segregación vertical (hombres y mujeres en diferentes niveles en la jerarquía, siendo las mujeres más propensas a estar en los niveles inferiores).

Un hallazgo perturbador es que la segregación vertical con frecuencia aumenta a medida que la segregación horizontal disminuye.

Las mujeres siguen estando sobrerrepresentadas en trabajos inseguros y peor remunerados. Las mujeres están sobrerrepresentadas entre las trabajadoras a tiempo parcial.

Las brechas salariales entre mujeres y hombres siguen siendo grandes.

## Beijing+15 - 2010

Se sostiene el incremento en la participación laboral de las mujeres, se destaca el aumento del trabajo femenino en el sector servicios.

En la región y particularmente en Centroamérica y México se destaca el incremento de la ocupación femenina en actividades vinculadas con la exportación de manufacturas.

Los empleadores y los sindicatos todavía tienden a considerar la equidad salarial entre mujeres y hombres, como menos importante que otras cuestiones.

Las mujeres están sobrerrepresentadas en el sector informal y en autoempleo y otros tipos de trabajo que tienden a ser peor remunerados e inseguros.

Los patrones discriminatorios en el mercado laboral han demostrado ser muy persistentes.

Las tendencias asociadas con leyes y políticas que favorecen la flexibilidad laboral, subcontratación de la producción, aumento del número de trabajos temporales y de tiempo parcial han llevado a la inseguridad en el lugar de trabajo, afectando particularmente a las trabajadoras.

Las mujeres tienen menos probabilidades que los hombres de ser empleadores, y también tienen más probabilidades de estar en la economía informal y ser familiares no remuneradas.

Es necesario fortalecer la legislación sobre la protección y seguridad social dado que las mujeres están sobrerrepresentadas en actividades precarias, riesgosas y con baja productividad.

El trabajo doméstico sigue siendo una fuente principal de trabajo para las mujeres de la región y por tanto es necesario fortalecer una legislación que garantice la protección laboral para las trabajadoras de este rubro,

		<p>comenzando por la ratificación del Convenio 189 de la OIT sobre las trabajadoras y trabajadores domésticos.</p>
<p><b>Beijing +20 - 2015</b></p>	<p>La incorporación de las mujeres al mercado de trabajo se ha producido en todos los países con diferentes velocidades e intensidades en las últimas décadas. La participación laboral femenina ha mantenido sus principales rasgos: las mujeres con mayor nivel educativo, menores cargas familiares y más recursos para adquirir servicios de cuidado presentan las tasas de participación económica más elevadas.</p> <p>En los últimos 20 años, las mujeres de América Latina han ido insertándose, aunque muy lentamente, en sectores de alta productividad, pasando de un 2,4% de participación en 1994 a un 6,8% en 2012. En gran medida, este incremento se debe a la inserción de mujeres en el sector financiero en países como Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay.</p> <p>En El Salvador, Guatemala y Honduras, la participación femenina en los sectores de productividad media es mayor, ya que en estos países más de un 15% de las mujeres trabajan en la industria manufacturera.</p> <p>Entre las mujeres empleadas en sectores de baja productividad, se encuentran las que trabajan en la agricultura, que en la región son 1 de cada 10 mujeres ocupadas. En países como Ecuador, Paraguay y Perú, llegan a ser 1 de cada 5, y en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, 1 de cada 3 mujeres trabaja en este sector.</p>	<p>En la región, se mantienen brechas estructurales en materia laboral que son difíciles de superar. La heterogeneidad estructural determina una fuerte segmentación del mercado de empleo y en gran medida esto se traduce en desigualdades de ingresos en los hogares.</p> <p>ONU MUJERES 2017 propone los conceptos piso pegajoso, techo de cristal y escaleras rotas para ejemplificar los obstáculos del mercado laboral: En un extremo están las mujeres en el escenario de "pisos pegajosos". Se trata de mujeres que poseen a lo sumo educación primaria e ingresos familiares bajos. En el otro extremo están las mujeres con educación terciaria e ingresos familiares altos que enfrentan los "techos de cristal" por contextos de recurrente discriminación laboral y segregación ocupacional que se expresan en persistentes brechas salariales y una mayor carga de trabajo doméstico y de cuidados que los hombres. Entre ambos extremos se encuentra el escenario de "escaleras rotas". En él se encuentran las mujeres con educación secundaria y de hogares de ingresos intermedios. Las mujeres de este grupo pueden estar insertas en el mercado laboral, pero carecen de redes de protección. Presentan tasas relativamente altas de monoparentalidad. Cerca de un tercio carece de ingresos propios.</p>

---

Es decir que, ante la ausencia de redes familiares, estatales o del propio mercado laboral que amortigüen el impacto de las grandes conmociones, sean estas exógenas o biográficas, sus avances son frágiles.

Las políticas públicas fueron insuficientes para mejorar las condiciones de acceso y permanencia de las mujeres en el mundo del trabajo remunerado.

Si bien la participación económica de las mujeres en el empleo ha aumentado, en las últimas décadas, se ha estancado a partir de los primeros años de la década de 2000 y aún hoy la mitad de las mujeres latinoamericanas y caribeñas no tiene ningún vínculo con el mercado laboral. En promedio, la tasa de actividad económica femenina en América Latina ascendió al 49,8%, lo que quiere decir que antes de la pandemia, una de cada dos mujeres en edad de trabajar, trabaja o busca un trabajo remunerado de manera activa.

En todos los países de la región con información disponible, el tiempo que dedican las mujeres al trabajo no remunerado es al menos el doble del que dedican los hombres a este tipo de tareas y puede llegar a ser hasta cuatro veces mayor como en los casos de Brasil, Costa Rica y el Ecuador.

Las mujeres constituyen una menor proporción en el trabajo asalariado y más de 1 de cada 10 (11,6%) trabaja en el servicio doméstico, que en la región continúa siendo precario y poco regulado.

---

En términos de cobertura de protección social, se planteó el enorme desfase en la afiliación a sistemas de pensiones y salud entre las personas ocupadas asalariadas y no asalariadas, y en los países con bajos niveles de afiliación global, las personas más afectadas son aquellas que trabajan en microempresas y en el servicio doméstico.

Existe un gran vacío en el acceso a créditos, pues las autoridades bancarias y la banca comercial aún tienen que establecer condiciones e instrumentos financieros que den acceso a créditos sustantivos, de largo plazo y a tasas de interés accesibles para las mujeres empresarias. Las microfinanzas son un buen inicio, pero no pueden ser el instrumento financiero para promover el desarrollo y el crecimiento; limitarse a las microfinanzas es limitar el potencial de desarrollo de estas empresas.

**Fuente:** Elaboración propia con base en los informes de la Asamblea General sobre "La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI" se celebró en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York del 5 al 9 de junio de 2000, CEPAL (2015) y ONU Mujeres (2015).

A lo largo de los diferentes exámenes quinquenales de revisión de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing se reiteran los llamados para superar barreras relacionadas con:

- Énfasis en la generación de trabajo de calidad para las mujeres; los diversos informes reconocen los avances en materia de participación laboral de las mujeres, sin embargo, el número de empleos no se corresponde con el aumento de puestos de trabajo de calidad y por el contrario se concentra en sectores considerados de "alto riesgo" por su vulnerabilidad ante las crisis. Estos empleos se caracterizan por la precariedad laboral, bajos niveles de calificación y protección social.

- Persisten cargas de trabajo más elevadas para las mujeres y una participación desigual de las mujeres en el trabajo no remunerado
- Continúan las brechas salariales entre hombres y mujeres por motivos de género.
- De manera mayoritaria las mujeres enfrentan las barreras para el acceso a créditos no usurarios y tenencia de la tierra.

De la misma manera los gobiernos coinciden en formular avances en el mercado laboral que se concretan en:

- Aumento de la participación femenina en el mercado laboral hasta 2019.
- En 20 años disminuyó el porcentaje de mujeres sin ingresos propios que descendió del 41% en 2002 a cerca del 30% hasta 2019.
- Disminución de la brecha laboral, reconociendo que la tasa de participación laboral en América Latina y el Caribe se mantuvo hasta 2019 en torno al 50%.
- La inserción de las mujeres es más significativa en las actividades signadas con mayores niveles de riesgo, precariedad y menor productividad. En el caso de los hombres se observa una presencia más equilibrada en las distintas actividades económicas.
- El 77% del trabajo no remunerado es realizado por las mujeres y en la mayor parte de los países su aporte respecto al PIB es superior a la participación de cualquier otra actividad económica.

Es importante señalar que esta realidad afecta de manera particular a las mujeres y niñas que enfrentan múltiples formas de discriminación y desigualdad, como las mujeres rurales, indígenas y afrodescendientes, las mujeres con discapacidad, las mujeres de la diversidad sexual y las mujeres en movilidad humana, entre otras. En estos casos, las medidas que los Estados deben poner en marcha para salvar las brechas que afectan a estos colectivos debe considerar esa desigualdad múltiple e interseccional para tener un impacto real en la vida de las mujeres.

## **6. CERRAR LAS BRECHAS DE GÉNERO EN EL SISTEMA FINANCIERO**

En los compromisos señalados en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing se identifica la exclusión financiera como un ámbito estratégico para aminorar la desigualdad económica dada la necesidad de formular políticas públicas en este

campo que enfrente la desigualdad, ya que la participación de la mujer en el sector financiero está directamente ligada a su participación en la economía. CEPAL (2018) muestra la persistencia de dos tipos de brechas para el acceso de las mujeres a los sistemas financieros: las relacionadas con la demanda y las relacionadas con la oferta. Dentro del primer grupo se menciona: la ausencia o limitación de ingresos como consecuencia de estereotipos de género, pobreza de tiempo y bajos niveles de educación financiera. En relación con la oferta, las barreras son: regulatorias y legales, sesgos de género en instituciones financieras y productos no adecuados a necesidades diferenciadas.

En los procesos de examen quinquenal de Beijing se afirma que existe una alta correlación entre el acceso a servicios financieros y no financieros, el mejoramiento en las condiciones de vida de las mujeres y el crecimiento económico. En esta dimensión se plantea que el acceso al financiamiento favorece el desarrollo de emprendimientos protagonizados por mujeres. También se supone que el acceso a recursos financieros tiene efectos directos sobre sus familias en términos de reducción de la pobreza y una mejor calidad de vida.

**Cuadro 3. Indicadores de inclusión financiera (% población de más de 15 años).**

Región	Titularidad de cuenta		Ahorro Formal		Crédito Formal	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Este de Asia y Pacífico	67%	71%	36%	37%	10%	12%
Europa y Asia Central	47%	56%	6%	10%	11%	14%
OCDE (Altos ingresos)	94%	94%	50%	53%	16%	21%
América Latina y Caribe	49%	54%	11%	16%	10%	13%
Oriente Medio	9%	19%	3%	5%	4%	77%
Asia Meridional	37%	55%	9%	16%	5%	8%
África Subsahariana	30%	29%	13%	18%	6%	7%

Fuente: Global Findex -Banco Mundial. 2015.

Las finanzas transformadoras requieren de un análisis de los incentivos, la capacidad y relaciones entre los actores del mercado para lograr identificar puntos de entrada específicos dentro de un sistema de mercado que necesita mejorar su funcionamiento para dar respuestas eficientes a sus usuarios. La función central del sistema es la regulación de la oferta y la demanda la cual se relaciona de manera directa con el contexto normativo y se apoya en las acciones de aquellas organizaciones que pueden facilitar acceso a la información y desarrollo de capacidades tanto para las mujeres como para las IF que son parte de la generación de la oferta, logrando de esta forma un ecosistema financiero inclusivo.

De acuerdo con Azar et al. (2018), las mujeres, personas de bajos ingresos, poblaciones en zonas rurales, además de las micro y pequeñas empresas informales presentan barreras para el acceso al sistema financiero. De igual forma, según el Global Findex del Banco Mundial en América Latina y el Caribe, el 49% de las mujeres tiene una cuenta bancaria, esto es 6 puntos porcentuales menos que los hombres (2015).

En términos del acceso al crédito, el 30,7% de las mujeres adultas de América Latina, manifestó haber recibido algún crédito en el último año, proveniente de instituciones financieras, prestamistas informales, familiares y amigos. El informe reconoce que "a pesar de los avances en microcréditos formales y del papel que han desarrollado en este campo las entidades no gubernamentales (ONG), el crédito informal, relacionado con los préstamos a familiares, casa de empeño y amigos, se sigue manteniendo como una de las principales fuentes de acceso a recursos para la población." (Azar et al., 2018). Este informe revela que las mujeres tienen una tasa anual de ahorro del 30% con un diferencial de 5 puntos porcentuales entre hombres y mujeres, de tal manera que América Latina y el Caribe se constituye en la región en la cual se manifiestan mayores brechas de género en el ahorro.

Se ha valorado positivamente la relación entre el acceso a servicios financieros y no financieros, pero que forman parte del mismo ecosistema, y la autonomía económica de las mujeres, pero se ignora el impacto que en la vida de las mujeres y los hogares tiene una inclusión mediante el endeudamiento, sobre todo cuando el Estado no genera instrumentos financieros para reparar las desigualdades que enfrentan las mujeres en el mercado laboral y en la tenencia de activos.

El crecimiento de la participación de las mujeres en el sistema financiero tiene como contracara el aumento sostenido del nivel de endeudamiento. En un estudio a profundidad desarrollado en Chile y Colombia se encuentra que "El 11,9 % de los hogares en Chile y el 12,2% en Colombia están sobre endeudados, lo que significa que sus recursos actuales y esperados son insuficientes para cumplir con sus obligaciones financieras sin comprometer sus estándares de vida. En Chile, un 8%

de los hogares contrae deuda para pagar otras deudas, lo que representa una fuente adicional de vulnerabilidad, sobre todo ante un escenario de caída del empleo y los ingresos" (CEPAL, 2021e).

El anterior estudio revela que de manera mayoritaria el endeudamiento tiene como objetivo el consumo de bienes de consumo no durables representando la deuda hipotecaria tan solo el 22% en Chile y en Colombia el 6%. A la vez, que la tenencia de deuda aumenta para quienes acceden a mayores ingresos, pero la carga financiera se invierte y es mayor el costo que enfrentan los hogares con menor ingreso.

El movimiento feminista viene planteando la necesidad de incorporar al análisis de la deuda una mirada en la que se visibilice el peso que tiene el sostenimiento de la reproducción cotidiana mediante el endeudamiento. La multiplicación de las tarjetas de crédito en los sectores de menores ingresos conlleva la generación de deuda incluso en los hogares cuyos ingresos son precarios y discontinuos, pero que aun así generan en la satisfacción de las necesidades más básicas ganancias para el sector financiero.

Paradójicamente, el FMI (2017) viene advirtiendo el riesgo que significa el crecimiento sostenido de las deudas de los hogares como proporción del producto interno bruto. En las economías más grandes, el coeficiente de endeudamiento promedio subió del 52% en 2008 al 63% en 2016. Mientras que, en las economías de mercados emergentes, el aumento fue del 15% al 21%. En América Latina el mayor nivel de endeudamiento de los hogares lo registran: Chile (42%), Panamá (38%), Costa Rica (35%), Brasil 27%, Colombia (25%), seguidos de Bolivia (19%), México (15%), Uruguay (10%), Paraguay (7%) y Argentina (4%).

El FMI afirma que, si bien en el corto plazo el endeudamiento de los hogares impulsa la economía, más adelante los hogares con altos niveles de deuda deben reducir sus gastos para amortizar sus préstamos y esto desacelera el crecimiento. Este estudio concluyó que un aumento de 5 puntos porcentuales en el coeficiente de endeudamiento de los hogares en relación con el PIB en un período de tres años pronostica un descenso de 1,25 puntos porcentuales en el crecimiento ajustado en función de la inflación tres años después. Un nivel mayor de endeudamiento está asociado con un nivel significativamente más alto de desempleo hasta cuatro años después. Este estudio concluye que de acuerdo con la experiencia de la última crisis financiera el alto endeudamiento puede llevar a recesiones más prolongadas y disparar las tasas de paro.

Por lo anterior, es necesario que los gobiernos, cumpliendo lo acordado en Beijing, promuevan políticas de inclusión financiera que no se traduzcan en deuda insostenible para los hogares y que además se produzca información que permita identificar

el impacto que la reproducción de la vida implica en términos de endeudamiento para las mujeres. Las instituciones multilaterales llevan décadas planteando que las mujeres dedican una proporción mayor de sus ingresos respecto a los varones en la resolución de necesidades domésticas, ante la caída de ingresos y pérdida de empleo que ha producido la crisis del Covid-19 es clave develar las afectaciones que la deuda está significando para las distintas clases sociales y géneros.

Ante la crisis es fundamental que se generen instituciones financieras con una lógica solidaria en detrimento de las prácticas especulativas que son dominantes en el sector. Además, es fundamental garantizar líneas de financiamiento que reconozca el papel de las mujeres en el desarrollo de actividades productivas desde una lógica de fomento y de innovación, superando la mirada micro que por sus bajos montos les impide hacer las inversiones necesarias para la transformación productiva. Asimismo, es vital que las mujeres emprendedoras puedan acceder a capital productivo, esto representa un desafío mayor, incluso tomando en cuenta a mujeres bancarizadas, quienes por lo general cuentan con mayores niveles de formación, información y recursos para gestionar sus actividades productivas.

## **5. BRECHAS DE GÉNERO, TENENCIA DE LA TIERRA Y VIVIENDA DIGNA**

Los derechos a la tierra, la propiedad y la vivienda son esenciales para la igualdad y mejores condiciones de vida de las mujeres. Esta es una de las dimensiones más rezagadas a 27 años de Beijing. El acceso de las mujeres a esta dimensión está enmarcado en una profunda concentración de la tierra en el continente "La región tiene la distribución de tierras más desigual de todo el planeta: el coeficiente de Gini -que mide la desigualdad- aplicado a la distribución de la tierra en la región como un todo alcanza 0,79, superando ampliamente a Europa (0,57), África (0,56) y Asia (0,55). En Sudamérica la desigualdad es aún mayor que el promedio regional (alcanzando un coeficiente Gini de 0,85), mientras que en Centroamérica es levemente inferior al promedio, con un coeficiente de 0,75" (FAO, 2017).

Aun así, la proporción de explotaciones encabezadas por mujeres ha ido aumentando paulatinamente, lo que puede deberse tanto al impacto de las medidas para promover el acceso de las mujeres a la tierra como a la migración de los hombres hacia las ciudades, lo que dejaría una mayor cantidad de tierras en manos de las mujeres.<sup>6</sup>

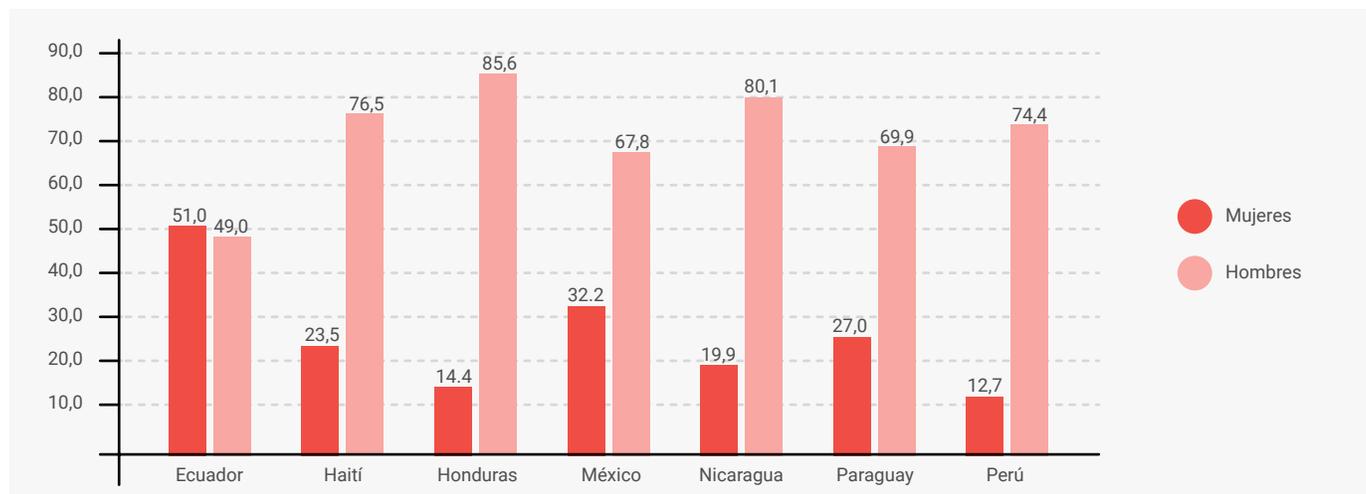
La gráfica que a continuación se presenta muestra la desventaja estructural que tienen las mujeres frente al acceso a la propiedad de la tierra con la notable

---

6 [Avances y desafíos de las mujeres rurales en el marco de la estrategia de género del plan san-celac 2025](#)

excepción de Ecuador que dentro de los países analizados presenta una distribución más equitativa.

**Gráfico 1. Propiedad de las Tierras agrícolas. Último año disponible, 2014.**



Fuente: CAF. (Azar et al. 2019).

Todos los informes coinciden en señalar que la titulación de la tierra y la propiedad de la vivienda constituyen una importante cobertura en los momentos de crisis, además posibilita una activa participación en la gestión del territorio y en la determinación sobre el uso de las tierras. El control y propiedad de la tierra amplía las posibilidades de que las mujeres tengan una mayor determinación en las decisiones en las comunidades y al interior de los hogares, además de incrementar en términos reales su autonomía económica.

En este contexto, la FAO, 2017<sup>7</sup> calcula que en la región, solo un 20% de las unidades agrícolas cuentan con una mujer como titular. En este informe se analiza la manera en que las mujeres sufren discriminación para acceder a y asegurar la vivienda debido a prácticas culturales vigentes resultado, en muchos casos, de la falta de legislación que promueva la titulación conjunta y la existencia de leyes discriminatorias relacionadas a la herencia, que perpetúan prácticas patriarcales en caso de divorcio o viudez. En este campo existe un amplio espacio para la mejora normativa en el que pueden avanzar lo estipulado en Beijing, aminorando las restricciones legales que perpetúan una tendencia masculina al control de la propiedad de la tierra.

7 AO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2017). "[Gender and land rights database](#)" [base de datos en línea].

En particular, tanto para el acceso a la tierra como a la vivienda, es clave desarrollar mecanismos que no estén limitados a la asignación de recursos que hace el mercado y que perpetúa la notable concentración que caracteriza al continente. De ahí, la necesidad de avanzar en el desarrollo de formas jurídicas que prioricen formas asociativas y amplíen los derechos de propiedad para las mujeres.

Uno de los principales retos para cumplir con lo establecido por la Declaración y Plataforma de Acción Beijing consiste en garantizar que la seguridad jurídica y propiedad de la tierra propiciada por políticas de distribución más equitativas para las familias campesinas no conduzca a la profundización del proceso de mercantilización de la tierra, dada la debilidad estructural en términos de financiamiento y barreras de acceso al mercado para la venta de sus producciones.

Tal como afirma Castillo (2015, pp 142):

*Las experiencias conocidas están alertando respecto a la pérdida acelerada de la tierra por parte de las familias campesinas, rurales e indígenas a través de compras masivas que propician la reconcentración y el acaparamiento de la tierra con fines agro-comerciales y de explotación de la naturaleza en los territorios. Es indispensable escuchar la voz de alerta de las mujeres y garantizar sus derechos de propiedad y copropiedad de las parcelas familiares, con el objetivo de que éstas se constituyan en un medio de subsistencia y fortalecimiento de las economías campesinas, vinculando la pequeña propiedad con sistemas agroalimentarios, de gestión forestal y recuperación de la naturaleza. La propiedad y la copropiedad de la tierra son factores clave para el empoderamiento y autonomía de las mujeres, fortalecen la legitimidad de sus derechos en la familia, en la comunidad y ante las autoridades e instituciones públicas, comunitarias, sociales y privadas.*

Las mujeres rurales, indígenas y afrodescendientes afrontan diversos tipos de desigualdad en cuanto al derecho a la tierra que, más allá de la propiedad de esta, del acceso a la tierra como bien de producción, cuando lo logran suelen ser áreas de menor tamaño y productividad que los hombres. Es importante señalar que la legislación que asigna la titulación conjunta obligatoria, y/o dando prioridad a las mujeres jefas de hogar. Un estudio en 12 países señala que reconocer la doble titularidad para hombres y mujeres en situación de matrimonio o unión estable, y el derecho a la tierra independientemente de la condición civil, son medidas que promueven la igualdad de género, especialmente entre las mujeres rurales, indígenas y afrodescendientes.<sup>8</sup>

---

8 Avances y desafíos de las mujeres rurales en el marco de la estrategia de género del plan san-celac 2025

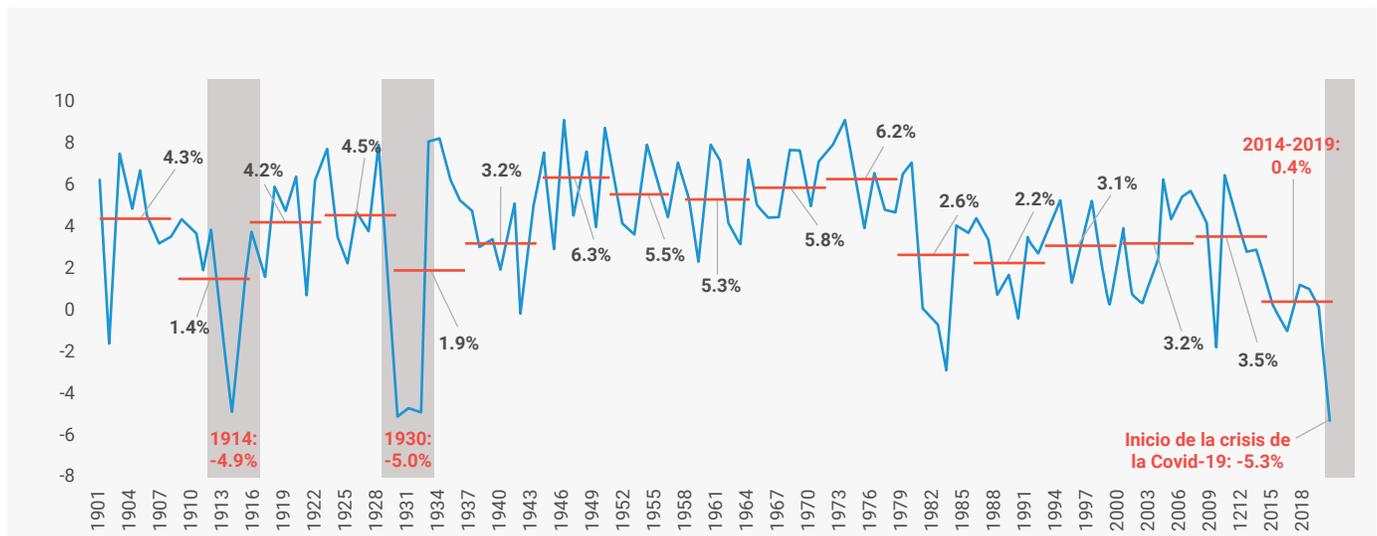
## 6. LOS RETOS DE LA AUTONOMÍA ECONÓMICA EN LA PEOR CRISIS DEL CAPITALISMO

La persistencia de las desigualdades estructurales mencionadas anteriormente se ven profundizadas durante la pandemia exponiendo la fragilidad de los avances alcanzados, y mostrando la necesidad de incorporar nuevas dimensiones de actuación para fortalecer la autonomía económica de las mujeres, especialmente de aquellas en situación de mayor vulnerabilidad y que enfrentan diversos niveles de discriminación y desigualdad.

El contexto en el que se escribe este documento está signado por la peor crisis económica en la historia del capitalismo. En efecto, las previsiones económicas dan cuenta de una crisis generalizada. En Estados Unidos la economía en 2019 registró un descenso de 4,1%, en la zona euro 8,0%. China es el único país que crece alcanzando un modesto 1,9%. Para 2021 las expectativas son pesimistas con una lenta recuperación que dependerá de la capacidad de los Estados para contener los peores efectos de la pandemia en el conjunto de la población mundial y donde las mujeres son las más afectadas.

En esta crisis global, América Latina y el Caribe enfrentan una caída del PIB de 5,3%. Este decrecimiento marca una inflexión en la historia de la región porque supera el impacto negativo que tuvieron eventos como la Gran Depresión de 1930, las dos guerras mundiales, la década perdida en los ochenta y la más reciente crisis financiera de 2009 que conllevó una disminución del PIB en 3,2% de acuerdo a las cifras de la CEPAL (2021).

**Gráfico 2: Impacto de las crisis económicas en la región**



**Fuente:** (CEPAL, 2020e) El trabajo en tiempos de pandemia: Desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (Covid-19).

La caída de la actividad económica mundial, en particular en los Estados Unidos, China y Europa tiene un impacto negativo en América Latina y el Caribe a través del comercio en términos de volumen y precio, en especial de las materias primas con un fuerte impacto en el deterioro de la naturaleza. Algunos importantes sectores productivos de países de la región están insertos en cadenas globales de valor que capturan las economías más grandes del continente en Brasil y México donde los Estados Unidos y China juegan un papel fundamental en detrimento de una integración regional que les da mayores oportunidades laborales a las mujeres (Quiroga y Rincón, 2019). Además, México y Centroamérica están más expuestos a la contracción de la economía de los Estados Unidos por la reducción de las remesas de las migraciones, vitales en el sostenimiento de las economías domésticas.

La crisis en sí misma dejó en evidencia las desigualdades que aún persisten en los países y que se profundizan con la crisis del Covid-19, el análisis de sus implicaciones es determinante para entender las consecuencias en el deterioro en la vida de las mujeres y la necesidad de repensar los instrumentos y alcances de las políticas formuladas en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing a la luz de los retos que supone esta nueva realidad.

La contracción del PIB regional en la pandemia se explica tanto por la significativa disminución de la demanda interna en cada uno de los sectores económicos, como por la menor demanda externa, que ha afectado en mayor medida a sectores que concentran el trabajo de las mujeres, como son la industria manufacturera, el comercio, los servicios domésticos y el turismo.<sup>9</sup> En efecto, estos sectores, tipificados de "alto riesgo" dada la vulnerabilidad de estas actividades en contexto de crisis, implicó en muchos casos el cierre de los establecimientos y en otros la disminución de puestos de trabajo.

Estas actividades concentran alrededor de un 56,9% del empleo de las mujeres en comparación con el 40,6% del empleo de los hombres en América Latina. En el Caribe, un 54,3% del empleo femenino y un 38,7% del empleo masculino se concentran en sectores en alto riesgo (CEPAL, 2020b).

El efecto de la caída en la demanda tiene dos consecuencias principales que afectan el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los países en Beijing: la primera, si bien la participación femenina en el mercado laboral se había incrementado hasta antes de la pandemia del Covid-19, ésta se concentró en sectores de "alto riesgo" los cuales se caracterizan por la falta de derechos laborales, la baja productividad y los ingresos precarios:

---

<sup>9</sup> En contraste, el menor impacto recae en la agricultura, los servicios de carácter esencial, los servicios financieros y la minería.

*En cuanto al acceso a la protección social, un bajo porcentaje de mujeres en estos sectores están afiliadas o cotizan a un sistema de seguridad social: un 35,8% en el sector del comercio, un 45,4% en el sector de las manufacturas, un 25,9% en el sector del turismo y un 24,0% en el sector de los hogares como empleadores. Además, al menos 1 de cada 3 mujeres en estos sectores es una trabajadora por cuenta propia, ocupación asociada generalmente a una menor calidad del empleo (CEPAL, 2021b).*

Adicionalmente, la cobertura más baja se registra cuando los hogares son los empleadores con únicamente el 24% de las trabajadoras domésticas afiliadas a la seguridad social. Aunque el trabajo doméstico es una de las principales actividades de ocupación para las mujeres del continente, alcanzando aproximadamente a 13 millones de mujeres en 2019, es también una actividad en la que se entrecruzan desigualdades asociadas a la racialización, vulnerabilidad por ingresos, proveniencia y edad. Este tipo de inserción laboral ha sido problematizada por la enorme vulnerabilidad laboral que se agudizó durante la pandemia siendo esta una de las actividades más golpeadas por el crecimiento de la desocupación.<sup>10</sup>

La segunda consecuencia, es la pérdida de dinamismo económico incrementado las brechas de género en los mercados de trabajo, de tal manera que la tasa de desempleo regional femenino pasó de 10,3% a 12,1% en 2020, lo que se ubicó por encima del promedio de desocupación general, que subió a 10,6%. Esto se traduce en que 1,1 millones de mujeres se quedaron sin trabajo. (OIT, 2021)

Los impactos de los agregados sectoriales expuestos, exige analizar las dinámicas al interior de cada agregado para entender sus implicaciones en la autonomía económica de las mujeres y presentar más adelante los retos para la implementación de lo acordado en Beijing:

- En relación con el comercio internacional en 2020, el valor de las exportaciones disminuye en 13% y el valor de las importaciones 20%. Las exportaciones que

---

<sup>10</sup> "En Brasil, en el trimestre comprendido entre abril y junio de 2020, se produjo una caída del número de personas empleadas en el sector de los servicios domésticos del 24,7% en comparación con el mismo período de 2019. En Chile, el sector de los hogares como empleadores presenta una variación interanual del -46,3% en el empleo femenino, lo que equivale a alrededor de 150.000 mujeres menos en este sector entre los meses de mayo y julio de 2020. En Colombia, en el trimestre comprendido entre mayo y julio el número de ocupadas en la categoría ocupacional de empleo doméstico se redujo en un 44,4% en comparación con el mismo trimestre de 2019. Por su parte, en el caso de Costa Rica, el sector de los hogares como empleadores sufrió una caída interanual del 45,5% en el empleo femenino en el trimestre comprendido entre abril y junio. En México, se informó en julio de 2020 una caída del 33,2% en el empleo femenino en el trabajo doméstico. Por último, en el Paraguay la caída del empleo doméstico fue del 15,5% en el segundo trimestre de 2020" (CEPAL, 2020b).

más caen son las destinadas al comercio intrarregional con un descenso del 24%, afectando actividades manufactureras y servicios (en particular turismo) con alta participación femenina. En contraste, se profundiza el modelo primario exportador de América del Sur orientado al mercado chino y ganan participación en América Central y México las exportaciones manufactureras y de servicios a Estados Unidos (CEPAL, 2021a).

- Esta dinámica refuerza la vulnerabilidad laboral de las mujeres en la pandemia, perdiendo los avances sostenidos en términos de ingreso y participación económica. El sector turístico enfrenta un desplome estimado en -49,5% afectando especialmente al Caribe donde 1 de cada 10 mujeres trabajan en este sector y actividades encadenadas como alojamiento y comidas. El sector del turismo de la región cuenta con la mayor participación de mujeres (59%) en comparación con el resto del mundo.
- En la industria manufacturera de exportación, la participación femenina es baja en América del Sur, mientras que en México y Centroamérica su proporción aumenta fuertemente, en particular en el sector textil, de confecciones y de productos electrónicos. Este sector cae en la demanda interna y especialmente en el comercio intrarregional siendo especialmente determinante para la empleabilidad femenina el descenso del 37% en las actividades de textiles, indumentaria y calzado. Es clave remarcar que en el comercio intrarregional existe una mayor presencia de microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes) donde las mujeres tienen mayor participación laboral.
- En el sector comercio al por mayor y menor, la caída de los ingresos y el cambio en los patrones de consumos mediados por plataformas virtuales concentradas en pocas empresas afectan a una actividad predominantemente feminizada. "El sector del comercio se caracteriza por concentrar una proporción importante del empleo femenino (un 21,6% de las ocupadas) y por una elevada proporción de empleo informal, 41,1% son trabajadoras por cuenta propia" (CEPAL, 2020b).
- Se produjo una aceleración en la digitalización de la economía, más allá del comercio y su impacto de género [NNI1] Esta aceleración de la digitalización, en prácticamente todas las actividades de la vida a partir de la irrupción de la pandemia de Covid-19, trae oportunidades, pero también grandes desafíos para la autonomía económica de las mujeres. "Como se afirma en la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, la desigualdad socioeconómica y la pobreza se encuentran entre los nudos estructurales de la desigualdad género en la región. La intersección entre la pobreza, la brecha digital y la desigualdad de género socava las oportunidades que podrían tener las mujeres situadas en los primeros

quintiles de ingresos como resultado de la aceleración de la economía digital" CEPAL, (2021b).

En la región, el costo del servicio de banda ancha móvil y fija para la población del primer quintil de ingresos llega en promedio al 14% y el 12% de su ingreso, respectivamente. Por otra parte, un 39,1% de las mujeres en los hogares del primer quintil de ingresos, en promedio, no poseen ingresos propios. Esto constituye sin duda una barrera para que muchas mujeres de la región puedan participar en la economía digital. Si estos guarismos se analizan a la luz de las posibilidades de ejercer el trabajo remunerado de forma remota, se concluye que las mujeres de menores ingresos ven empeorada su situación de falta de autonomía económica por la brecha de acceso a Internet para el teletrabajo (CEPAL, 2021b).

Entre los principales desafíos que conlleva la expansión de la economía digital se encuentra la necesidad de desarrollar las habilidades en profesiones y oficios para responder a las nuevas demandas laborales. "En todos los sectores se requieren en mayor medida habilidades vinculadas al mundo de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, fuertemente asociadas a las ocupaciones del futuro. Estas exigirán capacidades para el desarrollo, la implementación y el uso intensivo de las tecnologías. Ello abre para las mujeres, en principio, nuevas posibilidades de empleos que requieren mayores calificaciones e implican tareas menos rutinarias, que ofrecen cierta flexibilidad, como el trabajo a distancia, y que deberían estar asociados a mejores remuneraciones" (CEPAL, 2021b).

Desde el punto de vista de incidir en la desigualdad de género es imprescindible superar la segmentación en el mundo laboral y lograr que las nuevas posibilidades de la economía digital vayan acompañadas de la transformación de los roles de género para contribuir a la autonomía económica.

Lo anterior, se plantea reconociendo que muchas de las actividades que se desarrollan en las plataformas cuentan con la precarización y desregulación laboral como una condición para acrecentar las utilidades al no tomar responsabilidad sobre las condiciones laborales producidas y no reconocer los derechos de sus trabajadores. Así mismo, la virtualidad implica en muchos casos una tercerización en los trabajadores de los costos que anteriormente pagaban las empresas, jornadas de trabajo más intensivas y extenuantes, así como la pérdida de dinámicas laborales colectivas generan mayores condiciones de vulnerabilidad a los trabajadores. De ahí, la necesidad de legislaciones laborales que favorezcan la inserción digital, mientras que de manera simultánea se protege al trabajador de las consecuencias negativas que podría conllevar la virtualidad.

- En relación con las pequeñas y medianas empresas donde las mujeres están sobrerrepresentadas en su condición de trabajadoras y emprendedoras, se estima el cierre de casi 2,7 millones de microempresas formales en la región por tratarse de un segmento con menores márgenes de ganancia y respaldos de capital, donde las mujeres comerciantes y productoras son las más afectadas (CEPAL, 2021b). La proporción de mujeres empleadas en empresas con menos de 5 trabajadores es de 69% en el comercio, 49,7% en la actividad manufacturera y 69,5% en el sector turismo. Estas iniciativas enfrentan problemas de acceso a financiamiento e infraestructura para afrontar la crisis.

Al impacto de la pandemia en la retracción de la mayor parte de las actividades económicas, se suma la implementación de políticas de salud pública que priorizaron la cuarentena como la principal estrategia para salvaguardar la salud de la población. Esta medida acrecentó el tiempo de trabajo no remunerado, especialmente en cuanto al cierre de los colegios y escuelas. La falta de corresponsabilidad al interior de los hogares obligó a las mujeres a asumir las actividades de formación, cuidado y esparcimiento que se desarrollaban institucionalmente para niñas, niños y adolescentes. Adicionalmente, las mujeres siguieron asumiendo una carga desproporcionada en cuanto al mantenimiento del hogar, además de cuidar a personas enfermas y personas dependientes.

Los anteriores fenómenos se expresan en un retroceso de la participación laboral de las mujeres de más de 10 años al pasar de 52% en 2019 a 46% en 2020. Esto significa que de cada 2 mujeres 1 se encuentra fuera del mercado laboral con las implicaciones negativas que tiene esto en términos de autonomía. Esta cifra para los varones en 2019 era de 73,6% disminuyendo a 69%. Así mismo, la tasa de desocupación femenina pasó de 18,5% en 2019 a 22% en 2020. El impacto de la desocupación es la entrada a la pobreza de 23 millones de mujeres, para una totalidad de 118 millones en esta situación.

En términos agregados la población en situación de pobreza en América Latina alcanzó el 33,7% cifra que expresa un repliegue de 12 años. A la vez, la población que incrementa su vulnerabilidad respecto al 2019: pasó de 467 a 491 millones de personas que viven con ingresos de hasta 3 veces la línea de pobreza. Es clave subrayar que este deterioro social tiene antecedentes en el sexenio 2014-2019 en donde el crecimiento de la participación laboral de las mujeres se encontraba estancada: en promedio un 0,3% y en 2019 una tasa de 0,1%. Mientras que la pobreza y sobre todo la pobreza extrema empezaron a crecer a partir de 2015 (CEPAL, 2021c).

En relación al índice de feminidad de la pobreza, se observa que la pobreza extrema afecta mucho más a las mujeres que a los hombres. En 2019, la tasa de pobreza fue en 12,7% mayor entre las mujeres entre los hombres de edad similar. Esta brecha se

ha mantenido relativamente constante desde 2014, cuando el índice de feminidad de la pobreza alcanzó un valor de 113,0. En 2019, el índice de feminidad de la pobreza extrema alcanzó el valor de 115,3 (CEPAL, 2021c).

Una mirada interseccional sobre los impactos de la pandemia y los desafíos para la autonomía de las mujeres es urgente dado que existe una mayor incidencia de la pobreza entre las mujeres indígenas y afrodescendientes. La tasa de pobreza en las personas indígenas en 2019 ascendió al 46,7% comparado con el 22,2% de la población no indígena. Al respecto, aunque solo existe medición de la situación de pobreza en la población afrodescendiente en 6 países, se verifica que alcanza el 25,8% respecto al 16,2% de la población no afrodescendiente. Esta desigualdad se agudiza en el caso de las mujeres, por ello el índice de pobreza en la población afrodescendiente lleva a que las mujeres sufran más las situaciones de pobreza que sus pares hombres, con índices que van de 114,8 en Brasil a 142,1 en Uruguay (CEPAL, 2020f).

Finalmente, el racismo estructural se expresa en la sobrerrepresentación de las mujeres consideradas no blancas en los hogares monoparentales en los que el 85% están encabezados por mujeres a cargo de niñas, niños y adolescentes y donde 1 de cada 3 hogares está en situación de pobreza (CEPAL, 2021e). Cifras que contribuyen a explicar la persistencia de la pobreza en las niñas que tanto ha remarcado la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing dado que el grupo etario más pobre en la región es el que está comprendido entre los cero y 14 años.

Este panorama da cuenta de una grave crisis social que no es producto de la pandemia, aunque la pandemia la ha profundizado y hecho más visible, sino de la persistencia de un ordenamiento social sustentado en una profunda desigualdad que tienen como contracara condiciones de privilegio que se expresan por ejemplo en esquemas fiscales regresivos que llevan a que las personas de menores ingresos paguen más impuestos en relación con el segmento más rico de la región. En 2020, el índice de Gini fue en promedio un 2,9% más alto que el registrado en 2019. En tal sentido:

*"En América Latina y el Caribe el 10% más rico de la población concentra el 68% de la riqueza total, mientras el 50% más pobre sólo accede al 3.5% de la riqueza total. La riqueza de los millonarios latinoamericanos creció en 155 mil millones de dólares el último año, dicha cantidad de riqueza sería suficiente para acabar casi 2 veces con toda la pobreza monetaria por un año en la región" (OXFAM,2018).*

Las consecuencias de ser la región más desigual del planeta se ven expresadas en el debilitamiento de los sistemas de protección social, en particular de la salud como se ha hecho evidente en la pandemia. La lucha contra las desigualdades que

afectan sobre todo a las mujeres y, en particular, a las mujeres en situación de mayor vulnerabilidad, exige que los Estados, cumpliendo con el compromiso asumido en el marco de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, faciliten la disponibilidad de recursos para mejorar las condiciones para el cuidado y la reproducción, romper con una inserción laboral desventajosa para las mujeres, garantizar financiamiento productivo que fortalezca la autonomía de las mujeres y avanzar en el acceso por partes de las mujeres a la propiedad de la tierra y otros bienes, incluidas las mujeres rurales, indígenas y afrodescendientes.

## **7. A MANERA DE CONCLUSIÓN: REPENSAR LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LAS MUJERES EN LA CRISIS GLOBAL**

- El incremento de la participación de las mujeres en el mercado laboral y la consecuente disminución de las mujeres sin ingresos ha sido uno de los ámbitos destacados por las evaluaciones realizadas en los procesos de examen y evaluación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing antes de la pandemia. Sin embargo, la inserción laboral de las mujeres en la región se caracteriza por una alta vulnerabilidad vinculada con la segmentación y segregación laboral, la concentración de las mujeres en actividades de alto riesgo y menor cobertura en la protección social. Esta situación exige encarar por lo menos dos tipos de estrategias: i) estrategias productivas que tengan como necesidad fundamental la reconversión tecnológica, el acceso a fuentes de financiamiento sustantivas y la asesoría técnica sostenida en el tiempo para las mujeres. ii) Estrategias para la generación de empleo femenino en sectores de bajo riesgo como la educación y la salud, así como en aquellos sectores que utilizan el conocimiento de forma más intensiva. iii) Estrategias para promover que más niñas y jóvenes se familiaricen con la educación en los sectores de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEMs por sus siglas en inglés) al ser las áreas en las que más trabajo, y de mejor calidad, se creará en el futuro.
- La apuesta por cualificar a las mujeres como estrategia principal para garantizar su inserción en el mercado laboral, encontró límites en una crisis que se expresa en la caída de la participación laboral. Es necesario el desarrollo de estudios que muestren el impacto en la autonomía económica de las mujeres frente a la implementación de políticas que garanticen el acceso a la tierra, a la vivienda digna y al control de activos productivos intensivos en tecnología, considerando a las mujeres en toda su diversidad y, en particular, aquellas que están en una situación de mayor vulnerabilidad.
- La creciente dependencia en el comercio internacional de China y Estados Unidos acrecienta la reprimarización de las economías de la región que trae consigo actividades de bajo valor agregado caracterizadas por empleos temporales,

inestables, sin prestaciones sociales e impactos ambientales. Por el contrario, el intercambio regional promueve el desarrollo de bienes y servicios con mayor complejidad y en donde las mujeres se insertan en actividades que exigen mayor conocimiento. En este contexto de crisis global es clave fortalecer e intensificar políticas de intercambio comercial con una perspectiva de género.

- Las mujeres están sobrerrepresentadas en los emprendimientos y pequeñas empresas, siendo el eslabón más débil y precario de las cadenas productivas. Es fundamental plantear estrategias territoriales en clave asociativa, que les permita hacer parte de procesos que reconozcan las dimensiones productivas y reproductivas en el desarrollo de la actividad económica. Es urgente visibilizar las experiencias ya existentes en los gobiernos locales en relación con el impulso de procesos de integración vertical y horizontal en sectores estratégicos a través de la consolidación de cooperativas y organizaciones asociativas en las que el cuidado de la vida humana y no humana esté presente.
- La segmentación laboral que estructuralmente sufren las mujeres se hace más aguda para las jóvenes, las mujeres rurales, indígenas y afrodescendientes, las mujeres con discapacidad y las mujeres de la diversidad sexual, entre otras. Es importante crear mecanismos regionales de monitoreo que den seguimiento a las regulaciones laborales que perpetúan formas de discriminación. A la vez, es clave impulsar el desarrollo de normativas que regulen la contratación en el sector privado y estatal para erradicar la continuidad de prácticas y estereotipos que generan discriminación y exclusión.
- Los Estados necesitan acrecentar los instrumentos de protección a los ingresos de las mujeres para hacer frente a las situaciones de crisis económica como las experimentadas por las restricciones impuestas ante el Covid-19. Como se evidencia en este documento, la pandemia agravó la situación de las trabajadoras en general, toda vez que los sectores más afectados por la desaceleración económica presentan una alta concentración laboral de mujeres, en particular de aquellas ubicadas en sectores como el doméstico y el sector informal. Si bien algunos países implementaron medidas para mitigar los efectos negativos de la pandemia: Un ejemplo de ello son las políticas que han suspendido el deber de asistencia al lugar de trabajo con goce de sus remuneraciones a trabajadoras y trabajadores. "En la Argentina se suspende, mientras estuviera vigente el aislamiento preventivo y obligatorio, la asistencia al lugar de trabajo con goce íntegro de las remuneraciones- para trabajadores y trabajadoras mayores de 60 años, mujeres embarazadas y personas en grupos de riesgos. En El Salvador se estableció que los empleadores de industrias y servicios esenciales deben enviar a sus casas a trabajadores con mayor riesgo de contagio incluyendo a mujeres embarazadas, mientras que, en México, la Secretaría de Salud recomendó evitar la

asistencia a centros de trabajo a poblaciones que incluyen a mujeres embarazadas y mujeres en periodo de lactancia con permiso con goce de sueldo. En Costa Rica la ley que autoriza la reducción de jornadas de trabajo (y salarios en la misma proporción) con el fin de preservar los empleos en empresas afectadas por la crisis incluye fueros de protección y medidas de paridad de género. En algunos países se han establecido complementos a los salarios con el propósito de mantener los empleos o incentivar la contratación. En Colombia el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), que establece un aporte monetario mensual para apoyar y proteger el empleo formal durante la pandemia" CEPAL (2021d).

- Dada la insuficiencia de las medidas tomadas frente al volumen de la crisis, es necesario avanzar en propuestas asociadas a la renta básica ciudadana que podrían erradicar la alta proporción de mujeres sin ingresos en el continente y contribuirían a reconocer el trabajo comunitario que ha sido fundamental para contener los peores impactos de la crisis en los barrios populares. Para tal fin es necesario contemplar sistemas tributarios progresivos y eficientes que graven de manera justa a los más ricos de la sociedad eliminando la evasión fiscal y los flujos financieros ilícitos, y con énfasis en la tributación de la economía digital.
- Es fundamental desarrollar agendas de recuperación económica con una perspectiva interseccional, para afrontar el retroceso en la participación laboral de las mujeres y garantizar sus derechos económicos. Se reconocen los avances en materia de medición estadística, pero es insuficiente para establecer los impactos diferenciados respecto a las mujeres migrantes, mujeres refugiadas y desplazadas por conflictos; las mujeres afrodescendientes, campesinas e indígenas, las mujeres con discapacidad o de la diversidad sexual, entre otras. La carencia de información estadística desagregada sigue siendo un obstáculo para la generación de políticas públicas eficientes que visibilicen y reparen las desigualdades.
- El crecimiento de las plataformas digitales se ha convertido en una necesidad para que las actividades económicas puedan sostener la demanda en el contexto de la pandemia. Es urgente que los Estados regulen las plataformas transnacionales existentes y generen plataformas con tecnología pública que garantice la accesibilidad de las pequeñas y medianas empresas y la equidad en el acceso al mercado, sobre todo por la sobrerrepresentación de las mujeres en los emprendimientos con menos de cinco trabajadores. El desarrollo de estudios que analicen los impactos del comercio digital frente a la segmentación laboral de las mujeres es necesario para entender la manera en que estos espacios refuerzan o no las desigualdades en el mercado.
- El acceso de las mujeres a los bienes y servicios financieros se ha considerado en las distintas evaluaciones de la conferencia de Beijing como ineludiblemente

positivo. No obstante, diversos estudios vienen advirtiendo de las implicaciones negativas que tiene el endeudamiento de los hogares con el sector financiero, sobre todo en momentos de crisis donde las mujeres sostienen las necesidades fundamentales y esenciales principalmente con endeudamiento. Es necesario que los Estados controlen, regulen y desarrollen servicios financieros que garanticen el avance en la autonomía económica de las mujeres.

- En la región existen un conjunto de experiencias que se han desarrollado desde la perspectiva de las finanzas solidarias con una lógica centrada en garantizar la sostenibilidad de las actividades asociativas y proteger las fuentes de trabajo. Las experiencias y buenas prácticas deben ser difundidas para acrecentar la batería de instrumentos que pueden impulsar las actividades desarrolladas por mujeres en clave cooperativa y favorecer el acceso a la propiedad de la tierra y de la vivienda digna.
- Uno de los objetivos principales de los procesos de examen y evaluación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing era limitar la feminización de la pobreza. Sin embargo, especialmente tras el impacto de la pandemia, los indicadores muestran el aumento del desempleo, el acrecentamiento de las mujeres y hogares con jefatura femenina en situación de pobreza y de indigencia, así como la vulnerabilidad creciente de las trabajadoras con ingresos medios. Para revertir este proceso se requiere de una disponibilidad de recursos sustantiva. En la región se ha mostrado que la problemática no es de escasez de recursos sino de concentración de la riqueza y de aumento de la desigualdad, por lo anterior es urgente avanzar en el desarrollo de estructuras tributarias progresivas con el objetivo de acrecentar la disponibilidad de recursos para reparar las desigualdades estructurales, sobre todo las que experimentan las mujeres en situación de mayor vulnerabilidad, como es el caso de las mujeres rurales, indígenas, afrodescendientes, mujeres con discapacidad, mujeres de la diversidad sexual y mujeres en movilidad humana, entre otras.

## RECOMENDACIONES

- Con el fin de aportar elementos para el diseño de políticas que permitan la inserción de las mujeres en actividades de alto valor agregado se recomienda realizar un mapeo regional de las políticas que favorecen la incorporación de las mujeres en actividades de alto valor agregado y uso intensivo del conocimiento, que permita evidenciar avances o vacíos y establecer los aprendizajes de las experiencias positivas. El mapeo sugerido debe dar cuenta de aspectos como cobertura, actores claves para su implementación, costos, resultados obtenidos e impactos.
- La participación mayoritaria de las mujeres en actividades productivas de baja escala plantea el reto de encarar estudios que muestren el impacto de políticas públicas que han favorecido la promoción de experiencias cooperativas y asociativas para garantizar la integración en cadenas y/o producciones con alto valor agregado. Ante el proceso de reprimarización productiva por la homogeneización del comercio internacional que producen las demandas de Estados Unidos y China, se requiere posicionar en la agenda pública y en los tomadores de decisión la importancia del comercio intrarregional para la inserción laboral de las mujeres y la participación de las cooperativas rurales y MIPYMES y PYMES de mujeres en cadenas de valor regional que no impliquen condiciones de perpetuación de la precariedad y la supervivencia. Para tal efecto, se debe promover la producción de conocimiento sobre políticas de integración regional con perspectiva de género, el encadenamiento de emprendimientos productivos de mujeres en el marco de iniciativas de complementariedad productiva subregional o regional que les permitan mejores condiciones de vida, y que promuevan una producción sostenible.
- Se recomienda realizar foros en los que se expongan buenas prácticas en el campo de la formulación de políticas públicas para el desarrollo de procesos cooperativos y autogestionados intensivos en conocimiento.
- Para garantizar el avance en diseños de políticas de financiamiento que contribuyan al logro de la autonomía económica de las mujeres, se recomienda profundizar en la batería de instrumentos que las finanzas solidarias han desarrollado para el fortalecimiento de las actividades populares, asociativas y cooperativas.
- Aprovechando las recomendaciones de las Naciones Unidas en relación a la promoción de la paridad de género en la participación de mujeres en el sector financiero, en el desarrollo de productos y servicios financieros con características y políticas diferenciadas para las necesidades de las mujeres en sus ciclos de emprendimiento, y para empresas que tienen como objetivo promover la igualdad de género o que producen bienes y servicios para mejorar la calidad de vida de

las mujeres. Se propone profundizar estas alternativas con los instrumentos de las economías populares, sociales, comunitarias para no limitar estas iniciativas a las empresas capitalistas y contribuir a transformar las prácticas monopólicas y del mercado.

- El Estado a través de sus marcos normativos debe garantizar la eliminación de todas las formas de discriminación. Por ello, es necesaria la difusión de los mecanismos regionales de monitoreo existentes que dan seguimiento a las regulaciones aborales que perpetúan formas de discriminación y el desarrollo de normativas que regulen la contratación en el sector privado y estatal para erradicar las prácticas y estereotipos que generan discriminación y exclusión.
- Se debe promover la participación de las organizaciones indígenas y afrodescendientes en la toma de decisiones y de las mujeres indígenas y afrodescendientes en cargos con reconocimiento social.
- Es necesario garantizar la comparación estadística entre países y el desarrollo de indicadores que permitan hacer seguimiento y análisis sobre la situación socioeconómica de las mujeres rurales, afrodescendientes, campesinas e indígenas, mujeres con discapacidad, mujeres en movilidad humana y de la diversidad sexual, entre otras. Un marco a futuro en este orden debe reconocer que la ausencia de datos desagregados es un obstáculo para la toma de decisiones.
- El impacto del Covid-19 ha generado una caída sin antecedentes en la participación laboral de las mujeres, empeorando la desigualdad estructural que experimentan. Por ello es necesario impulsar el desarrollo de un observatorio para el fortalecimiento económico de las mujeres en donde se analicen una batería amplia de instrumentos que fortalezca la capacidad de las mujeres para hacer frente a las crisis económicas, desde la perspectiva de género e interseccional. En el observatorio es importante analizar cinco dimensiones de las políticas: Renta básica, inserción en el mercado laboral, fortalecimiento productivo, políticas de acceso a la tierra y a la vivienda, valorización de las otras economías (comunitarias, populares y solidarias).
- La pandemia fomentó el crecimiento del comercio digital y la economía de plataformas, es importante analizar su impacto en el mercado laboral para determinar la manera en que estas dinámicas económicas refuerzan o no las desigualdades de género o crean otro tipo de brechas. Es necesario realizar foros en los que se desarrollen propuestas para regular y proponer políticas que tiendan a convertir las plataformas virtuales en bienes públicos. En esta misma línea, se ha lanzado una iniciativa regional de inclusión y autonomía digital, que promueve una Canasta Básica Digital y el fortalecimiento de capacidades, que

ha sido propuesta inicialmente por Chile y a la que se han sumado otros países con la asistencia técnica de la CEPAL y ONU Mujeres. La CEPAL ha estimado el costo anual de una canasta básica integrada por una computadora portátil, un teléfono inteligente y una tableta con acceso a internet que permitiría a las mujeres que no disponen de estos insumos acceder a este servicio. Así mismo, la superación de la brecha digital implica el desarrollo de una política integral que enfatice la formación para adquirir las nuevas habilidades que la conectividad demanda. Es indispensable fortalecer, la inversión en ciencia y tecnología que exige una dinámica productiva con eje en el conocimiento.

La crisis económica sin precedentes en la región ha estado acompañada de una concentración de la riqueza que acrecienta la desigualdad impactando la vida de las mujeres. La evasión fiscal, el bajo control fiscal, los sistemas de beneficios impositivos de los que se benefician los grandes grupos económicos y transnacionales, así como medidas impositivas regresivas, implican pérdidas de ingresos públicos que reducen el espacio fiscal para hacer frente al aumento de la pobreza y la desigualdad tanto de ingreso como de género. Ante estos desafíos es fundamental desarrollar un programa de investigación que analice las prácticas abusivas que impiden el desarrollo de estructuras tributarias progresivas, políticas económicas y sociales redistributivas y mercados con altos grados de concentración. Estudios de este orden permitirán evidenciar también los costos que estas prácticas conllevan para las mujeres y la manera como las altas ganancias de estos sectores implican la apropiación permanente de los recursos y tiempos que las mujeres despliegan para sostener las condiciones para la producción y la reproducción.

3.

# LOS CUIDADOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE HISPANO

Clyde Soto

Patricio Dobrée

Myrian González Vera

Lilian Soto

## INTRODUCCIÓN

En 1995, las mujeres reunidas en Beijing llamaban la atención al mundo sobre cómo, pese a que habían incrementado su participación en los mercados laborales y mejorado su situación en las estructuras económicas, muchas seguían sin poder lograr autonomía y acceder a medios de vida sostenibles debido a que continuaba recayendo sobre ellas la mayor parte de las actividades reproductivas. Esta clase de labores, entre las que se encuentran el cuidado de niños, niñas y personas enfermas y de más edad, tiene como fin producir condiciones básicas de bienestar para sus familias y el conjunto de la sociedad. Después de 27 años, esta mirada sobre el rol asignado socialmente a las mujeres posee una actualidad crítica. La pandemia del Covid-19 volvió a poner en evidencia los dilemas y dificultades que afrontan la mayor parte de las sociedades del planeta para asegurar sus bases reproductivas. La demanda de atención de las personas enfermas, el "retorno al hogar" producido a raíz de medidas de aislamiento social y la pérdida masiva de empleos, son algunos de los hechos que colocaron en el centro del debate público la función del espacio doméstico y los trabajos que se realizan en esta esfera.

El escenario brevemente mencionado es el marco que opera como telón de fondo de este artículo. Su propósito es analizar qué ha ocurrido con el cuidado durante estos años, en qué medida se ha transformado o no la forma en que se organiza socialmente y qué han hecho los Estados para distribuir responsabilidades y ofrecer alternativas.

La atención al tema de los cuidados como un asunto de interés social y de políticas públicas fue cobrando forma y especificidad de manera progresiva en el mundo. El principal paso es su tránsito desde las referencias más generales incluidas en los debates sobre división sexual del trabajo, sobre responsabilidades en el hogar y trabajo doméstico, al desarrollo de un estatuto propio, de la mano tanto de los estudios económicos, de la mirada a la población y a la demografía y de las reflexiones y demandas feministas. Este avance se ve reflejado en el conjunto de compromisos intergubernamentales que, tanto a nivel global como en la región que nos ocupa, fueron configurando al momento actual un panorama de futuro donde los cuidados dejen de ser un asunto de mujeres o una necesidad que se resuelve por sí misma, a ser contemplados como un tema del que la sociedad en conjunto debe ocuparse, por razones tanto éticas, como de justicia y de supervivencia.

Este texto se organiza en cuatro ejes; el primero presenta un recorrido por los compromisos intergubernamentales que contemplan al cuidado como derecho; el segundo aborda el debate social y la generación de conocimientos sobre el tema; el tercero muestra un panorama de datos comparativos disponibles sobre la situación y distribución del trabajo de cuidados, incluyendo su inscripción actual en la crisis

generada por el Covid-19; y el cuarto expone sobre la evolución y situación de las leyes y políticas de cuidados en los países de la región de América Latina y el Caribe hispano.

## **1. LOS CUIDADOS EN LA DECLARACIÓN Y PLATAFORMA DE ACCIÓN DE BEIJING EN LA AGENDA REGIONAL DE GÉNERO**

La temática del cuidado ha ido posicionándose progresivamente como un elemento central en numerosos instrumentos y compromisos que orientan el diálogo social y el diseño y la implementación de políticas públicas. En esta sección se realiza un recorrido sobre su inscripción en algunas de las principales hojas de ruta para avanzar hacia la igualdad de género, como la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, así como las conferencias de la mujer celebradas en la región.

Si bien la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing no lo aborda de manera específica, el tema de los cuidados está presente en varios de los ejes donde se diagnostican problemas y se definen las prioridades para la acción o lo que en el documento se denominan "esferas de especial preocupación".

Ya en su diagnóstico sobre el contexto mundial, el instrumento reconoce las transformaciones que estaban ocurriendo en la división sexual del trabajo a partir de la incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral sin que se registraran cambios de igual magnitud y velocidad en materia de corresponsabilidad en la esfera doméstica por parte de los hombres y de la sociedad en general. En el marco de estos procesos, se observa que el cuidado continúa recayendo desproporcionadamente sobre las mujeres, lo cual constituye una barrera para lograr la plena igualdad.

Luego, en la primera esfera de especial preocupación, referente a la mujer y la pobreza, se hace énfasis en el vínculo entre pobreza, carencia de oportunidades económicas, acceso al empleo y recursos, y al papel que en esto juega la sobrecarga de responsabilidades familiares, así como la falta de reconocimiento del trabajo no remunerado que realizan las mujeres. El tema también está presente en la esfera sobre mujer y economía, señalando de nuevo el nexo entre los estereotipos de género que determinan la dedicación de las mujeres a tareas de atención a niños, niñas y personas dependientes y los límites que enfrentan para desarrollar todas sus capacidades y ejercer sus derechos. Dentro de este eje, al mismo tiempo se subraya la forma en que se subestima la contribución de las mujeres al desarrollo, al no reconocerse ni valorarse en términos cuantitativos las labores domésticas y comunitarias no remuneradas. La cuestión del cuidado, por otro lado, se menciona dentro del eje de salud, cuando se visibiliza el impacto que produce en las mujeres el cuidado de personas con afecciones que limitan su autonomía, y en el eje dedicado al medioambiente, donde se destaca la relación entre el rol de cuidadora y la gestión

y el uso sostenible de los recursos naturales tomando en cuenta el bienestar de las generaciones actuales y futuras.

Los ejes de prioridades para la acción contienen objetivos estratégicos y medidas que se recomiendan adoptar para lograr el avance de las mujeres donde se incluye el cuidado. Una de las disposiciones recomendadas que tiene particular importancia es elaborar instrumentos y métodos que permitan evaluar cuantitativamente el trabajo no remunerado que se realiza en los hogares con el fin de incluir este tipo de tareas en las cuentas nacionales. De igual manera, se propone instalar servicios de guardería con el propósito de asegurar que las mujeres con responsabilidades de cuidado tengan igualdad de acceso a la educación y alentar a los hombres a participar de modo corresponsable en el cuidado y el trabajo doméstico.

Ciertamente el tratamiento del tema en este documento fundacional no tuvo la amplitud y profundidad que posteriormente adquirió en nuevos compromisos internacionales, donde de a poco fue delineándose la idea del derecho al cuidado. No obstante, su abordaje sentó bases para que de ahí en más la cuestión reproductiva sea tomada como un punto esencial e ineludible en la agenda de foros y espacios de diálogo de altas autoridades.

Cinco años después de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, los gobiernos renovaron su compromiso con la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing en la 23ª Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas "Beijing +5 - La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI" en la que se aprobaron una Declaración Política (NN.UU., 2000 a) y un documento final (NN.UU., 2000 b) con nuevas medidas e iniciativas para su aplicación.

De manera explícita, el nuevo documento reconoce como uno de los problemas que afectan la plena aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing la persistencia de los roles tradicionales asignados a las personas según su género. Textualmente se expresa lo siguiente:

*Es preciso que la participación de hombres y mujeres en el trabajo remunerado y no remunerado esté equilibrada. El hecho de que no se reconozca ni se mida en términos cuantitativos el trabajo no remunerado de la mujer, que con frecuencia no se valora en las cuentas nacionales, ha hecho que se siga subestimando y subvalorando su contribución al desarrollo económico y social. Mientras las tareas y responsabilidades y la combinación de trabajo remunerado y prestación de cuidados no se compartan suficientemente con los hombres, la mujer seguirá soportando una carga constante y desproporcionada en comparación con el hombre (NN.UU., 2000 b: 20).*

Es así que, entre las medidas e iniciativas destinadas a superar los obstáculos y a lograr la aplicación plena y acelerada de la Plataforma de Acción de Beijing, la temática de las responsabilidades compartidas y la redistribución de los cuidados entre mujeres y hombres y entre distintos actores de la sociedad adquiere contornos claramente focalizados en las políticas públicas. Este mandato se refleja en un conjunto de medidas que se recomienda tomar a los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y a entidades del sector privado relacionadas con la introducción de programas que permitan a las mujeres y los hombres conciliar sus responsabilidades laborales y familiares, alentar a los hombres a compartir con las mujeres las funciones de atención en el hogar y de los hijos e hijas, promover la distribución equitativa de responsabilidades de cuidados entre diversos actores, y diseñar y aplicar políticas y servicios de apoyo a la familia (como centros de atención infantil) y licencias de paternidad y maternidad.

Sumándose a los mandatos de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, en América y el Caribe, los países fueron formulando compromisos intergubernamentales plasmados en la Agenda Regional de Género, producto de cuatro décadas de Conferencias Regionales sobre la Mujer, donde los Estados han tratado y avanzado en acuerdos a favor de los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Desde la Primera Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina, que se realizó en La Habana en 1977, de donde resultó el Plan de Acción Regional para la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina, las sucesivas Conferencias Regionales de la Mujer y de Población y Desarrollo, órgano subsidiario de la CEPAL, fueron produciendo documentos que de manera progresiva integraron el tratamiento de temas relativos a los derechos de las mujeres, entre ellos la cuestión del cuidado.<sup>11</sup>

En la X Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Quito en 2007, se presentó un documento pionero que propone el cuidado como un derecho (Pautassi, 2018). Este estudio se propuso identificar la existencia de un reconocimiento expreso de las actividades de apoyo a personas dependientes en la vida cotidiana en los pactos y tratados internacionales de derechos humanos o en las interpretaciones formuladas por los comités encargados de su seguimiento. Dicha acción fue importante para que el instrumento suscrito por los gobiernos de la región incorporara de un modo decidido y claro la cuestión del cuidado entre sus principales contenidos. El Consenso de Quito (CEPAL, 2007) efectivamente reconoció el valor social y económico del trabajo doméstico y de cuidados no remunerados que realizan las mujeres y posicionó el tema como un asunto público que compete a los Estados, las organizaciones, las empresas y las familias. De ello

---

<sup>11</sup> Todas las citas textuales de los instrumentos tienen como fuente al documento *40 años de Agenda Regional de Género* (CEPAL, 2017).

se derivan compromisos relacionados con el diseño y la aplicación de políticas públicas que favorezcan responsabilidades compartidas entre todos estos actores y entre hombres y mujeres en el hogar, superando los estereotipos de género y reconociendo la importancia del trabajo reproductivo para el sostenimiento de la economía y el bienestar de las personas.

A partir de allí, el cuidado pasó a constituir un elemento central de los acuerdos ratificados por los Estados reunidos en este foro intergubernamental de máxima relevancia para la región. Tres años después de Quito, la noción del derecho al cuidado fue incorporada plenamente en el Consenso de Brasilia (2010), cuya declaración final señala que este derecho "es universal y requiere medidas sólidas para lograr su efectiva materialización y la corresponsabilidad por parte de toda la sociedad, el Estado y el sector privado" (CEPAL, 2010: 2). Partiendo de esta base, los gobiernos representados en esta instancia acordaron adoptar medidas de política social y económica para avanzar en el reconocimiento del trabajo reproductivo, desarrollar servicios universales de cuidado, promover la corresponsabilidad, establecer y ampliar las licencias parentales, impulsar cuentas satélites sobre el trabajo no remunerado que realizan las mujeres y aumentar la inversión pública en seguridad social de manera que aborde en forma integral las demandas específicas de cuidado y protección social que requieren las mujeres. Posteriormente, en el marco del Consenso de Santo Domingo (2013), la distribución equitativa de las tareas de cuidado se incluyó como una acción clave para asegurar la autonomía de las mujeres y mejorar su acceso al empleo decente y a la política (CEPAL, 2013).

La necesidad de ocuparse de las bases reproductivas de la sociedad con medidas que apunten a redistribuir el trabajo y liberar de tiempo a las mujeres también fue un eje fundamental de la Estrategia de Montevideo diseñada en 2016. Este instrumento fue acordado por los gobiernos de América Latina y el Caribe para asegurar el cumplimiento de la Agenda Regional de Género, la cual contiene los compromisos asumidos en las conferencias anteriores, en sintonía con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada en 2015. La Estrategia de Montevideo reconoce cuatro nudos estructurales que deben ser abordados para alcanzar la igualdad de género en la región, entre los cuales se encuentra la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado (CEPAL, 2016). Las medidas recomendadas para afrontar este desafío recuperan los acuerdos ya establecidos y avanzan en la operacionalización para poner en marcha la Agenda Regional de Género. En esta línea, se identifican un conjunto de ejes de intervención necesarios para crear condiciones de formulación e implementación de políticas orientadas a eliminar la desigualdad y asegurar el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. Una de las medidas que se destaca –por no haber sido mencionada de modo puntual con anterioridad– es asegurar que las políticas macroeconómicas, y especialmente las políticas fiscales, incorporen un enfoque de género y de derechos humanos con el fin

de evitar que eventuales medidas de ajuste fiscal o recortes presupuestarios dirigidos a enfrentar períodos de crisis con desaceleración económica profundicen los niveles de pobreza de las mujeres y la sobrecarga de trabajo no remunerado y de cuidados. Esta recomendación tiene una notoria actualidad en estos tiempos inciertos donde la recuperación de las economías post-Covid-19 afrontan el fantasma de la deuda contraída por muchos Estados para cubrir los gastos ocasionados por la pandemia.

El cuidado también ocupó una posición central en la última conferencia celebrada en Santiago en 2020. Los gobiernos allí reunidos acordaron promover marcos normativos y políticas que dinamicen sectores clave de la economía, incluyendo la economía del cuidado (CEPAL, 2020). Este sector fue considerado estratégico para impulsar la participación laboral de las mujeres, integrando a mujeres indígenas, afrodescendientes, rurales y de las comunidades de base, y para promover el bienestar, la redistribución y el crecimiento de las economías. Además, los acuerdos del Compromiso de Santiago incluyeron también un consenso sobre la necesidad de diseñar sistemas integrales de cuidado desde una perspectiva de género, interseccionalidad e interculturalidad y de derechos humanos que, como parte de los sistemas de protección social, incluyan políticas articuladas sobre el tiempo, los recursos, las prestaciones y los servicios públicos universales y de calidad.

El recorrido muestra cómo la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing representó un paso fundamental para incluir el cuidado como uno de los puntos principales de la agenda política y social a escala global. Luego, este impulso ganó fuerza en el plano regional al introducir progresivamente la noción del cuidado como un derecho, incorporando los análisis feministas en torno a la división sexual del trabajo, reconociendo a la interseccionalidad y a la interculturalidad como condiciones para el abordaje de los sistemas de cuidado y colocando a los cuidados como uno de los ejes fundamentales para la construcción de una economía inclusiva y sostenible y para un cambio social orientado a la justicia para las mujeres y toda la sociedad. Este enfoque será clave en XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, que se realizará en 2022 en Argentina, cuyo tema principal será "La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género", donde se acordarán compromisos para impulsar políticas de respuesta y recuperación de la crisis provocada por la pandemia del Covid-19 con un enfoque que pretende colocar la sostenibilidad de la vida en el centro de la acción colectiva.

## 2. EL DEBATE LATINOAMERICANO SOBRE EL CUIDADO

Hace aproximadamente 20 años, bajo la influencia de la discusión generada en el marco de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, la noción del cuidado comenzó a tener una fuerte presencia en los estudios académicos, sociales y políticos de la región. La atención al tema se inscribió en el contexto de una amplia reflexión precedente sobre las implicancias de los roles de género en el marco del modelo productivo capitalista, la expansión del movimiento feminista y un conjunto de cambios demográficos, sociales, económicos y culturales entre los que se destaca el incremento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo remunerado a partir de las últimas décadas del siglo XX. Los cuidados aparecieron así en escena asociados a la división sexual del trabajo, a la contribución de las mujeres a la sostenibilidad y la reproducción de la vida humana y al análisis crítico de los Estados de bienestar contemporáneos (Batthyány y Genta, 2018).

En esta sección se presentan algunos de los principales tópicos del diálogo y la producción de conocimientos en torno al cuidado que ha tenido lugar en nuestra región con la participación de la academia y el movimiento feminista. Primero se expondrá muy brevemente sobre algunos de los contenidos básicos que dan forma al concepto de los cuidados en este momento. Posteriormente, se identificarán algunos campos temáticos donde el cuidado opera como una categoría teórica que permite comprender las bases de la desigualdad y a la vez brinda criterios para pensar en horizontes de emancipación.

### 2.1 Puntos de partida para una definición

El cuidado es un término polisémico que remite a un conjunto de actividades fundamentales para la reproducción biológica, social y cultural de cualquier grupo humano. Este tipo de tareas resulta indispensable para resolver las necesidades básicas de todas las personas en el ámbito de la vida cotidiana. Es más, nadie puede sobrevivir sin recibir cuidados, lo cual está asociado a la condición de interdependencia que caracteriza a la especie humana. Nuestra subsistencia, en términos individuales tanto como colectivos, se encuentra ligada a nuestra capacidad para recibir y brindar esta clase de apoyos.

En América Latina, la conceptualización del cuidado ha estado orientada por la búsqueda de una definición operativa que aporte a la formulación de políticas públicas que promuevan la igualdad de género y garanticen un piso de bienestar para toda la población. Este enfoque condujo a elaborar definiciones situadas del cuidado que por lo general toman en cuenta dos elementos clave. El primero de ellos es que existen determinados momentos y circunstancias donde la necesidad de recibir atenciones es más acuciante. El cuidado así remite a la prestación de apoyo

a niños, niñas y personas dependientes (personas adultas mayores, enfermas o con discapacidad que no pueden valerse por sí mismas), representando un factor esencial para su desarrollo y bienestar.

El segundo elemento clave es que, en los hechos, el cuidado constituye una función delegada principalmente a las familias y, sobre todo, a las mujeres. El modo en que se distribuye socialmente esta responsabilidad es muy desigual en términos de género y representa uno de los nudos críticos para el ejercicio de los derechos económicos y sociales de las mujeres. Sumado al género, la distribución de trabajo de cuidados es fuertemente desigual si se toman en cuenta otros factores como la clase social, el lugar de residencia, la etnicidad, la edad o el estatus migratorio. La combinación de distintas formas de establecer distancias sociales contribuye de este modo a intensificar la demanda que recae sobre algunos grupos específicos de mujeres (Esquivel, Faur y Jelin, 2012; Esquivel, 2012; Rodríguez Enríquez, 2014; Batthyány, 2015 y 2020).

Sobre esta base, las definiciones del cuidado elaboradas en la región han incluido otros contenidos útiles para comprender su implicancia en la vida de las mujeres. Como señala Batthyány (2015 y 2020), proporcionar cuidados supone una dimensión material desde el momento en que se trata de un trabajo; una dimensión económica ya que compromete un costo; y una dimensión psicológica definida por vínculos afectivos, emotivos y sentimentales. Una de las particularidades del cuidado es que está asentado sobre una base relacional; vale decir, conlleva un complejo vínculo entre dos personas, determinado por elementos pragmáticos, emocionales, morales e incluso jurídicos. Por otro lado, aunque el hogar sea el ámbito primario donde se brinda de modo gratuito este tipo de apoyo, el cuidado también puede ser prestado en diferentes contextos institucionales (como establecimientos públicos y privados o redes comunitarias) y en el marco de distintas modalidades o acuerdos (a cambio de una remuneración o como una forma de intercambios recíprocos).

El abordaje teórico brevemente reseñado constituye uno de los núcleos principales desde donde se piensa el cuidado en América Latina en la actualidad. Ciertamente no es el único ni abarca todos los matices que distinguen a esta práctica social. Sin embargo, introduce la trama donde el activismo feminista converge con la producción intelectual en la elaboración de una agenda de género común que tendrá resonancia en los procesos de diseño de políticas públicas de varios países de la región.

## **2.2 Intersección de saberes y enfoques con una agenda feminista compartida**

Son muchos los campos de estudio y de intervención donde el cuidado representa una herramienta analítica poderosa para comprender la configuración de las desigualdades de género e identificar estrategias para erradicarlas. En América

Latina, el concepto del cuidado ha sido un eficaz instrumento para pensar la ética y la justicia, así como para analizar hechos sociales como la configuración de mercados laborales desiguales o la formación de corredores migratorios donde participan mujeres. Dentro de esta variedad de enfoques y temas, resaltan tres ámbitos donde la producción teórica y de conocimientos ha sido particularmente productiva, contribuyendo a ampliar la agenda de género definida en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. El primero de ellos se refiere a la identificación del cuidado como un derecho; el segundo está centrado en la economía del cuidado; y el tercero aborda la relación entre el cuidado y las políticas sociales.

La concepción del cuidado como un derecho humano representa un proceso en plena construcción. Concebir el cuidado como un derecho significa reconocer que toda persona tiene derecho a cuidar, a ser cuidada y a cuidarse (Pautassi, 2010 y 2018). Tener derecho a cuidar implica poder realizar este tipo de tareas en condiciones dignas, de modo libremente elegido, sin que sea una consecuencia inevitable de mandatos de género o de ausencia de alternativas. Tener derecho a ser cuidado conlleva la capacidad de recibir cuidados de calidad y en cantidad suficiente cada vez que se necesiten a lo largo de todo el ciclo de vida de un ser humano. Y tener derecho a cuidarse supone la disponibilidad de tiempo y recursos para que una persona también pueda atender sus propias necesidades. El derecho al cuidado, si bien todavía no cuenta con un estatus de reconocimiento propio, está fundamentado en los principios y disposiciones establecidos en el corpus de tratados e instrumentos vigentes en materia de derechos humanos. Las feministas latinoamericanas que impulsan este enfoque conciben el cuidado como un derecho universal y multidimensional, cuyo ejercicio es independiente de la existencia de vínculos familiares o afectivos, del acceso al empleo formal o de la disponibilidad de recursos monetarios para adquirirlos en el mercado. Esta formulación coloca así el cuidado como un asunto público y apunta a definir compromisos para los Estados.

Otro de los campos donde se ha producido una abundante producción teórica y de investigación empírica corresponde a la economía del cuidado. Desde la perspectiva feminista, la economía del cuidado hace referencia a un espacio de producción y circulación de bienes, servicios, actividades, relaciones y valores vinculados con la reproducción y la satisfacción de las necesidades vitales de las personas (Salvador, 2007; Rodríguez Enríquez, 2007; Esquivel, 2011 y 2012). Dicho abordaje permite reconocer lo que históricamente ha intentado ser invisibilizado en el marco de las sociedades capitalistas, que es la forma como las actividades no remuneradas realizadas principalmente en el espacio doméstico generan valor económico. Desmarcándose de las interpretaciones ortodoxas dominantes, la economía del cuidado analiza, por un lado, el rol sistémico que cumplen dichas tareas para el funcionamiento de las estructuras productivas de la sociedad y, por el otro, pone en evidencia las consecuencias que la organización social del cuidado tiene para

las mujeres. De esta manera la asociación entre el cuidado y la economía pone de relieve la función primordial que cumplen las labores no remuneradas de atención y apoyo realizadas en el hogar para el sostenimiento de los mercados y hace un llamado a la corresponsabilidad del sector privado.

Finalmente, el tercer campo donde el pensamiento sobre el cuidado ha realizado aportes en la región se asocia al diseño de políticas públicas y, de manera más específica, de políticas sociales. La concepción del cuidado como un derecho universal conduce a una necesaria revisión de los regímenes de bienestar de la región. Reconociendo la predominancia de un modelo que prioriza la familia, el pensamiento feminista aboga por el desarrollo de políticas de corresponsabilidad entre las familias, el Estado y el mercado. Este enfoque dio lugar a una amplia variedad de análisis sobre las políticas de cuidado desarrollando diversas tipologías e identificando articulaciones con las políticas de protección social, de empleo y de desarrollo (Lupica, 2014; Blofield y Martínez Franzoni, 2014; Batthyány, 2015; Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2016; Alonso, Marzonetto y Rodríguez Enríquez, 2021). El impacto concreto de este trabajo de conceptualización del cuidado como uno de los pilares de la política social ha sido muy heterogéneo, adolece de muchas lagunas y en ciertos casos hasta refuerza roles tradicionales de género. No obstante, como se verá más adelante, ha contribuido a la configuración de normas y planes y a la implementación de acciones públicas cuyo propósito es distribuir de manera un poco más equilibrada las responsabilidades de cuidados.

En la intersección de los tres campos mencionados, también se ha incorporado el concepto de pobreza de tiempo como una herramienta fundamental para comprender la situación de muchas mujeres de la región. La pobreza de tiempo alude a una situación en la que una persona asume una carga excesiva de tareas, remuneradas y no remuneradas, que reduce su capacidad para tomar decisiones sobre cómo gestionar su tiempo (Gammage, 2009; Merino y Arce, 2015). La presión de dichas labores hace que sean incapaces de asignar suficiente tiempo a otras actividades importantes, como descansar o recrearse, lo cual tiene implicancias negativas para su bienestar. Esta noción es útil para complementar el abordaje de la pobreza desde una perspectiva multidimensional y orientar el diseño de políticas públicas que tengan crear condiciones para la igualdad.

En resumen, la conceptualización del cuidado en América Latina y el Caribe ha seguido un itinerario propio, con múltiples puntos de intersección con otras temáticas relevantes para la igualdad de género. El diálogo instalado entre la academia y el movimiento feminista ha sido importante para la elaboración de una agenda común. Mirando este recorrido después de 27 años de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, no se puede decir que la labor intelectual y su difusión hayan contribuido a transformar radicalmente prácticas tradicionales que todavía persisten en la mayoría

de las sociedades latinoamericanas. Sin embargo, la región cuenta con una hoja de ruta sólida y evidencias claras para reconocer por dónde vendría el cambio social esperado.

### **3. SITUACIÓN DE LOS CUIDADOS EN AMÉRICA LATINA: CONTAR EL TIEMPO PARA VISIBILIZAR DESIGUALDADES DE GÉNERO**

Visibilizar, contabilizar y valorar económicamente el trabajo no remunerado y el trabajo de cuidado, realizado en su mayor parte por mujeres y niñas, ha sido una de las preocupaciones de los movimientos feministas y de muchas académicas desde hace más de cincuenta años. Su abordaje ha sido fundamental para instalar el debate público sobre los cuidados en la región, lo cual se ha convertido en un tema insoslayable en el contexto de la pandemia del Covid-19. El incremento del tiempo dedicado a proveer diariamente bienestar físico, emocional y afectivo a las personas que integran un hogar aumentó considerablemente a raíz el cierre temporal de instituciones educativas, la introducción de medidas de distanciamiento físico, la extensión de modalidades de trabajo desde la casa o teletrabajo y la sobrecarga de los servicios de salud.

Con este panorama como punto de referencia, la sección que sigue releva brevemente la situación de los cuidados en América Latina y el Caribe hispano y los principales avances que se produjeron en estos 27 años después de que la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing incluyera entre sus objetivos estratégicos la necesidad de generar información y conocimientos acerca de todas las formas de trabajo y empleo que realizan las mujeres, y de desarrollar metodologías y herramientas para medir el uso del tiempo. Se abordarán así las encuestas que dan a conocer la situación del cuidado en la región, cómo se distribuyen los tiempos dedicados al trabajo doméstico y de cuidado entre mujeres y hombres, y cómo aportan estos instrumentos al diseño de políticas públicas con perspectiva de género.

#### **3.1 Transformar la mirada acerca del uso y distribución del tiempo de mujeres y hombres**

La necesidad de medir el uso del tiempo surge en el marco de los debates acerca de las desigualdades de género producidas por la distribución inequitativa del trabajo no remunerado entre mujeres y hombres. El interés por conocer cómo se reparten las tareas domésticas y las actividades de cuidados, entre otras labores realizadas generalmente en la esfera privada, comenzó a ganar fuerza a partir de los años sesenta del siglo XX, con el impulso de activistas y académicas feministas. Uno de los giros teóricos clave para habilitar esta línea analítica fue la redefinición del concepto de trabajo, que, bajo la influencia de los enfoques neoclásicos de la economía, hasta ese momento se circunscribía a las actividades realizadas para

el mercado. La adopción de un concepto más amplio de trabajo, incluyendo todas las actividades requeridas para satisfacer las necesidades humanas, sean o no remuneradas, permitió reconocer y comenzar a contabilizar un amplio campo quehaceres cotidianos que hasta ese momento permanecían invisibles y poco valorados, pese a constituir funciones clave para el bienestar de las personas y la sostenibilidad de la vida humana.

Las encuestas del uso del tiempo son los principales instrumentos que desde ese momento se han aplicado en varios países para estimar la cantidad de horas dedicadas a las actividades remuneradas y no remuneradas. Si bien en algunos casos los objetivos y las metodologías utilizadas fueron diferentes, los resultados obtenidos muestran invariablemente una distribución desigual del trabajo entre hombres y mujeres.

Las primeras mediciones del tiempo que se conocen se realizaron alrededor de los años treinta con el propósito de valorar la inversión de tiempo de las familias en actividades no remuneradas y actividades económicas mercantiles. Sin embargo, según García Sainz (2005), el antecedente de las actuales encuestas de uso del tiempo es el estudio Szalai, realizado en once países de Europa a mediados de los años sesenta, que buscó conocer "las pautas de consumo, la cultura del ocio, la calidad de vida, las demandas de cuidados, la distribución del tiempo por género, etc." (Saralegui, 1997; citado por García Sainz, 2005: 36).

Las demandas feministas por el reconocimiento y valoración del trabajo no remunerado así pasaron a formar parte de la agenda pública de los Estados a nivel global y regional y se incluyeron en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995), los acuerdos que desde mediados de la década de 2000 se pactaron en el marco de las reuniones de la Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe y de modo más reciente en la Agenda 2030.

Como señalan Aguirre y Ferrari (2014), la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing podría ser considerada el hito de partida para la generación de las encuestas de uso del tiempo en la región, al promover el desarrollo conceptual y metodológico de instrumentos de medición de tiempo y la construcción de clasificaciones internacionales para valorizar la contribución de las mujeres a la economía. Prontamente estas recomendaciones fueron tomadas por CEPAL e incorporadas a la Agenda Regional de Género definida por los compromisos asumidos por los gobiernos representados en la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. De igual manera, las recomendaciones de Beijing se tuvieron en cuenta cuando se establecieron los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Las metas para lograr la igualdad de género y empoderamiento de mujeres y niñas (ODS 5) apuntan, en este sentido, al reconocimiento y valoración

de los trabajos domésticos y de cuidado no remunerados e incluyen entre sus indicadores la "proporción de tiempo dedicado al trabajo doméstico y asistencial no remunerado, por sexo, edad y ubicación" (indicador 5.4.1.).<sup>12</sup>

Además de estos compromisos internacionales, se ha logrado también que en 2013 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) amplíe el concepto de trabajo en la línea de los que venían proponiendo las activistas e intelectuales feministas, indicando que éste "comprende todas las actividades realizadas por personas de cualquier sexo y edad con el fin de producir bienes o prestar servicios para el consumo de terceros o para uso final propio".<sup>13</sup> Esta ampliación conceptual reconoce la valoración económica del trabajo no remunerado, lo que permitiría "en algún momento– su inclusión en el Sistema Nacional de Cuentas (SNC).<sup>14</sup> Mientras tanto, las cuentas satélites sirven para medir el aporte económico que proviene del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado realizado mayoritariamente por mujeres, de modo a ir dejando de lado esa premisa falsa de que quien se ocupa de estas labores "no trabaja". Es así como elaborar cuentas satélites de los servicios no remunerados de los hogares (SNRH) significa:

*Extender los límites de la producción para incluir el valor de las actividades productivas de los hogares y mostrar la relevancia de tales servicios como parte de la disponibilidad total de bienes y servicios de la economía [...] y tiene una importante repercusión en los agregados macroeconómicos y significa también la posibilidad de desarrollar una cuenta satélite del sector hogares (CSSH) con énfasis en la producción que genera el trabajo no remunerado (Gómez Luna, 2008: 35).*

La CEPAL ha cumplido un importante papel en todo este proceso. La División de Asuntos de Género ha desarrollado un relevante trabajo en el campo de la producción teórica y metodológica, así como en el análisis y producción de información sobre usos del tiempo en la región. Sus aportes van desde la organización de la

---

12 Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (E/CN.3/2020/7). Ver [aquí](#).

13 En la 19ª. Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, la OIT adoptó la resolución referida al concepto estadístico del trabajo definiendo varios objetivos entre los cuales se encuentra "proporcionar una medición completa de la participación en todas las formas de trabajo con el fin de estimar el volumen o insumo de trabajo para las cuentas nacionales de producción, incluidas las cuentas "satélites" existentes, y la contribución de todas las formas de trabajo al desarrollo económico, al sustento de los hogares y al bienestar de los individuos y la sociedad". Véase la Resolución [aquí](#).

14 En 1993, con la revisión del Sistema de Cuentas Nacionales, se permitió añadir cuentas satélites "al marco central de las cuentas nacionales con el propósito de obtener una imagen integral de un campo específico de la actividad económica, expandiendo de forma flexible la capacidad analítica de las cuentas nacionales sin sobrecargar o afectar el sistema central" (Bidegain y Calderón, 2018: 95).

Primera Reunión Internacional de Especialistas sobre Uso del tiempo y Trabajo No Remunerado en 2002 y la creación del Grupo de Trabajo sobre Estadísticas de Género de la Conferencia Estadística de las Américas (CEA), hasta la elaboración de la propuesta de Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina (CAUTAL) y la producción de datos para medir el indicador 5.4.1 de seguimiento de los ODS.<sup>15</sup>

### **3.2 Las encuestas del uso del tiempo y los cuidados en América Latina**

En América Latina y el Caribe, 19 países han implementado encuestas sobre uso del tiempo.<sup>16</sup> La primera de ellas se realizó en Cuba en 1985, aunque no incorporó un enfoque de género. Recién una década más tarde, en México, se comenzó a introducir esta perspectiva y se avanzó de manera sustantiva desde el punto de vista metodológico y estadístico (Aguirre y Ferrari, 2014). Las encuestas del uso del tiempo a partir de ese momento fueron adquiriendo diversos diseños metodológicos en la búsqueda de mejorar la precisión en la toma de datos sobre la base de conceptos y variables que permitieran captar la realidad de la mejor manera posible. Para ello se han desarrollado definiciones operativas, criterios y acuerdos en la construcción de herramientas que permitan la comparabilidad entre países.

En 1997, las Naciones Unidas propusieron la Clasificación Internacional de Actividades para Estadísticas sobre Uso del Tiempo (ICATUS, por sus siglas en inglés)<sup>17</sup> con el fin de ofrecer "un instrumento que permita la armonización a través de una propuesta de clasificación de actividades sobre el empleo del tiempo para los diferentes países que implementan ese tipo de estadísticas" (Aguirre y Ferrari, 2014: 38); en 2009, en el marco del X Encuentro Internacional de Estadísticas de Género de la CEA (Conferencia de Estadística de las Américas), se presentó la CAUTAL (Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe) que:

---

<sup>15</sup> Véase el Repositorio de información sobre uso del tiempo en América Latina (CEPAL: 2019).

<sup>16</sup> Los países que han realizado hasta ahora mediciones del uso de tiempo en la región son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Aunque son relativamente pocos los países que aún no cuentan con datos sobre el uso del tiempo, un desafío importante todavía afronta la región es la actualización de los datos. Por ejemplo, Cuba, que fue el primer país en medir el uso del tiempo, dejó de actualizar sus datos en 2001 y lo retomó recientemente, en 2016.

<sup>17</sup> Esta primera propuesta fue revisada y modificada en 2003 buscando "aportar una clasificación que defina de mejor manera las actividades económicas, las no económicas, actividades productivas y no productivas y el trabajo no remunerado para incorporar todas las formas de trabajo existentes" (Aguirre y Ferrari, 2014: 38).

*Ofrece la posibilidad de disponer de estadísticas ordenadas y significativas que aporten conceptos y categorías analíticas con capacidad para dar respuesta a los objetivos de las encuestas sobre uso del tiempo y realizar un estudio particularizado de las actividades. De esta manera, permite hacer visible las diferentes asignaciones de tiempo de las mujeres y de los hombres a las actividades de trabajo, remunerado y no remunerado, y a aquellas de carácter personal, y aporta insumos y evidencias para las políticas sociales y económicas (CEPAL, 2015).*

De los 19 países que cuentan con datos sobre el uso del tiempo de mujeres y hombres, 7 han utilizado el ICATUS y el resto ha adoptado combinaciones de los dos clasificadores, aunque también existen otros que han calificado las actividades con criterios diversos, lo que aún genera dificultades a la hora de comparar los resultados entre países (Aguirre y Ferrari, 2014: 40). A ello se le suma que las herramientas aplicadas para la recolección de datos varían según capacidades técnicas y presupuestarias; en algunos países se han realizado encuestas de uso del tiempo (nacionales o por grupo de ciudades), o módulos en encuestas de hogares o preguntas en encuestas locales o nacionales, entre otras.<sup>18</sup> Justamente el desafío actual en la región es lograr el uso de la CAUTAL que fue modificada en 2015 para llegar a "la armonización de las estadísticas sobre el uso del tiempo, lo que garantiza la comparabilidad entre países con criterios homogéneos y permite avanzar hacia una metodología común a nivel regional" (CEPAL, 2015 b, citado en Bidegain y Calderón, 2018: 70). Al respecto, cabe resaltar que, desde 2003, ONU Mujeres, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI), la División de Asuntos de Género de la CEPAL (DAGCEPAL) y el Instituto Nacional de las Mujeres de México (INMUJERES) organizan anualmente, en México, las reuniones internacionales de expertas y expertos en encuestas sobre uso del tiempo. El objetivo de estos encuentros es ofrecer un espacio para el intercambio y la difusión de experiencias de trabajo, las metodologías aplicadas y el uso que se hace de los datos recabados para el análisis y formulación de políticas públicas en materia de trabajo no remunerado y economía del cuidado.

La reorganización de la vida cotidiana que trajo consigo la pandemia del Covid-19 y la sobrecarga de trabajo que implicó para los hogares han introducido la necesidad de contar con datos actualizados sobre los usos del tiempo. Estas mediciones, entre otras cuestiones, permitirán dimensionar los costos absorbidos por los hogares y valorar el trabajo no remunerado que aportan las mujeres para afrontar la crisis. Sin embargo, hasta el momento son pocos los países que han tenido oportunidad aplicar esta clase de instrumentos. En Colombia, se llevó a cabo la Encuesta Nacional de

---

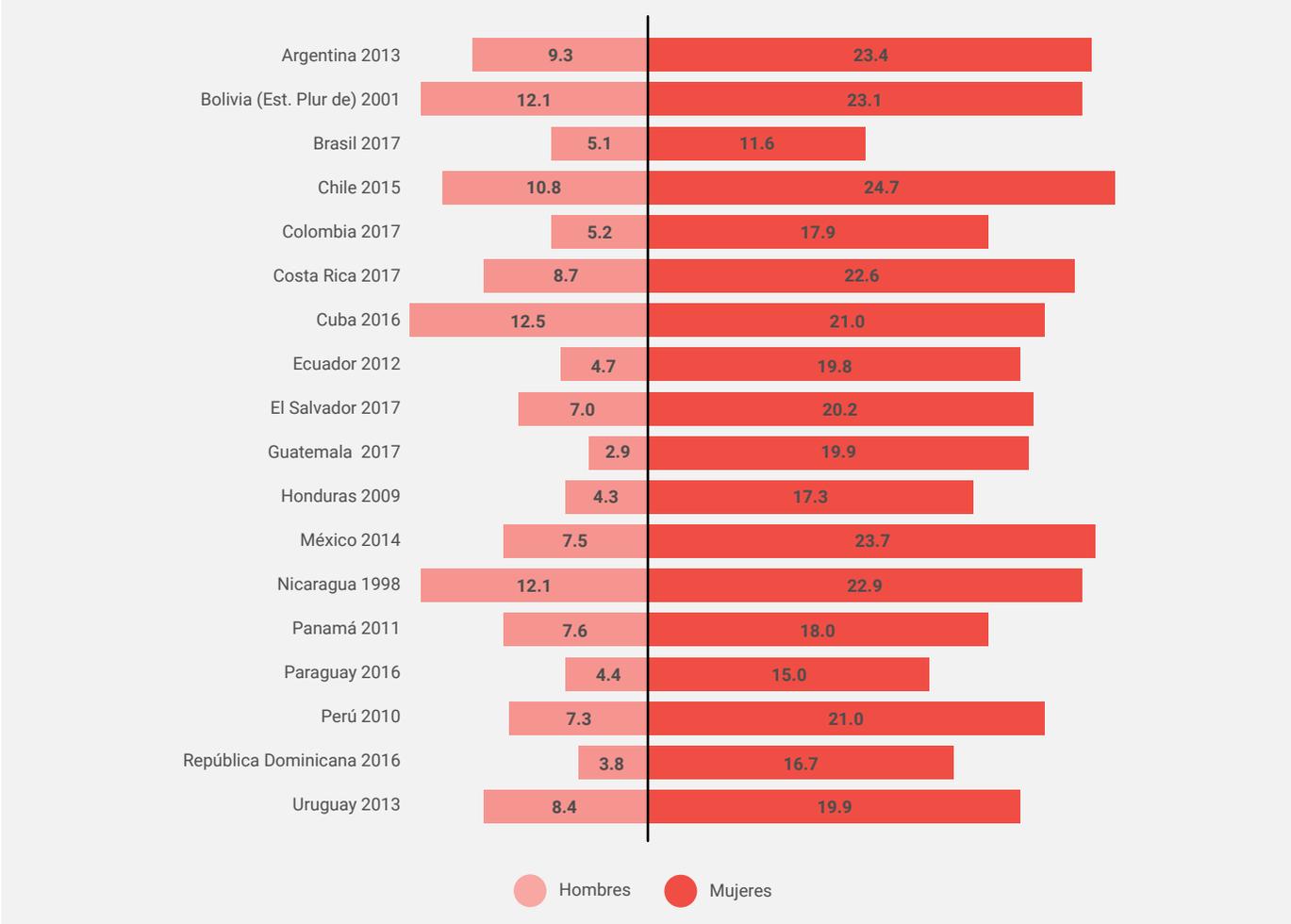
<sup>18</sup> Para una información detallada sobre este punto, véase el Recuadro II.1 Encuestas sobre uso del tiempo en América Latina (Bidegain y Calderón, 2018: 68 y 69).

Uso del Tiempo (ENUT) 2020-2021, y ya antes de concluir el trabajo de campo se difundieron los resultados obtenidos durante los 4 primeros meses de recolección de datos (septiembre a diciembre de 2020). De acuerdo con fuentes oficiales, la difusión de los resultados parciales permitiría contar con "información oportuna que guía la toma de decisiones y brinde respuesta rápida ante las necesidades de información en el contexto de la pandemia" (DANE, 2021). Otros estudios que se realizaron, aunque en estos casos no por los entes públicos oficiales encargados de las estadísticas nacionales, fueron la "Encuesta sobre niñez, género y uso del tiempo en el marco de la emergencia sanitaria en Uruguay" (Porzecanski, 2021); la encuesta "El uso del tiempo durante la Covid-19 en República Dominicana (Morales Pacheco y Tatem Brache, 2021); y la "Encuesta de uso del tiempo en contexto Covid-19" en Argentina (Grow, 2020). En Uruguay, la indagación estuvo a cargo de un grupo consultor contratado por las representaciones de ONU Mujeres y UNICEF; en República Dominicana, el equipo ejecutor recibió el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung; y en Argentina el estudio fue realizado por la consultora Grow. De modo complementario, también se realizaron encuestas que, sin focalizarse exclusivamente en el uso del tiempo, introdujeron módulos o preguntas dirigidos a indagar el impacto que la pandemia tuvo en el trabajo no remunerado. Este tipo de indagaciones se realizaron en Chile (Ministerio de la Mujer y Género, 2021); México (CEEG e INMUJERES, 2021); y Perú (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2021).

### **3.3 Desigualdades de género en el uso del tiempo**

Desde 2000 en adelante, las encuestas sobre uso del tiempo aportan evidencias claras y fundamentadas en sólidas bases metodológicas acerca de la división sexual del trabajo existente en la mayoría de los países de la región. En América Latina y el Caribe, las mujeres dedican en promedio alrededor del triple de tiempo que los hombres al trabajo no remunerado y, en contrapartida, invierten menos horas que ellos en la realización de actividades remuneradas. Entre las tareas que socialmente se les asigna se encuentra el cuidado de niños y niñas, de personas adultas mayores o ancianas con un grado importante de dependencia e incluso de personas que, contando con suficiente autonomía, delegan en ellas la mayor parte de las actividades domésticas. El gráfico 1 ilustra la proporción de horas del día que en promedio las mujeres y los hombres dedican a esta clase de actividades en los países donde se han realizado encuestas sobre uso del tiempo.

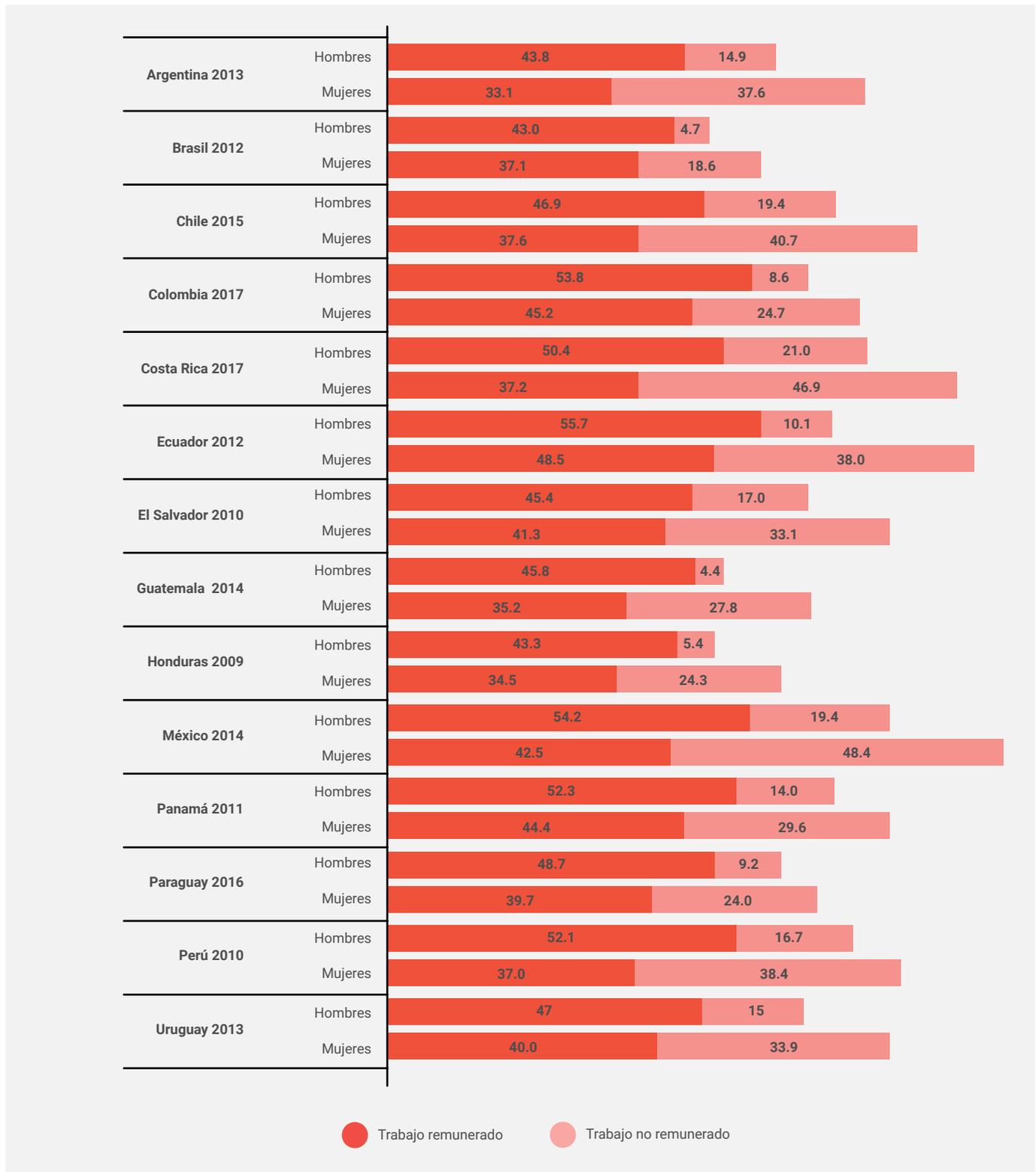
**Gráfico 1. Proporción de tiempo del día (%) dedicado por personas de 15 años y más al trabajo no remunerado doméstico y de cuidado, según sexo (Países seleccionados).**



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL (2019).

Otra evidencia sustantiva que aportan esta clase de instrumentos es que sobre las mujeres recae un mayor tiempo total de trabajo que sobre los hombres. Cuando se suman las horas dedicadas al trabajo remunerado y al trabajo no remunerado casi invariablemente el tiempo invertido por las mujeres es mayor. De allí que la pobreza de tiempo, como faceta determinante de la pobreza multidimensional, afecte más a la población femenina.

**Gráfico 2. Tiempo total de trabajo remunerado y no remunerado de la población ocupada de 15 años y más, según sexo (Países seleccionados).**



Fuente: Elaboración propia con datos de Bidegain y Calderón, 2018.

Las brechas en el uso del tiempo pueden ser todavía más profundas cuando los roles de género se combinan con otros factores que producen desigualdades. En América Latina y el Caribe, ser mujer y, además, formar parte de un grupo étnico distinto al dominante se encuentra asociado a un aumento del trabajo del trabajo no remunerado. Las encuestas sobre uso del tiempo que permiten desagregar datos por variables étnicas brindan evidencias de estas diferencias injustas. En Ecuador, por ejemplo, las mujeres no indígenas dedicaban en 2012 un promedio de 40,5 horas semanales al trabajo no remunerado, mientras que las mujeres indígenas invertían 48 horas semanales, vale decir, un 18,5% más (CEPAL, 2017). Variaciones de similar orden se han registrado en Colombia, México y Perú.

De igual manera, el nivel de ingresos de las personas determina una carga diferenciada de trabajo no remunerado. Las mujeres que viven en hogares con ingresos más reducidos por lo general dedican más horas a labores domésticas y de cuidados no remunerados. En cambio, no hay variaciones muy significativas en el caso de los hombres. Es por eso que "la pobreza monetaria y la falta de tiempo conforman un círculo vicioso que resulta muy difícil de superar sin políticas especialmente dirigidas a fortalecer la autonomía económica de las mujeres" (Bidegain y Calderón, 2018: 89). A mayor pobreza económica en los hogares, mayor es el tiempo destinado al trabajo doméstico y de cuidado que recae en las mujeres, quienes no pueden acceder a servicios pagados de apoyo como sí lo hacen las mujeres de los hogares con quintiles de ingresos más altos.

**Gráfico 3. Promedio de horas semanales dedicadas al trabajo no remunerado por la población de 15 años y más según sexo y quintiles de ingresos (Países seleccionados).**



**Fuente:** Elaboración propia con datos proporcionados por CEPALSTAT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL).

El trabajo no remunerado que realizan las mujeres ciertamente representa un vector de desigualdad que restringe su capacidad para lograr autonomía económica y ejercer plenamente todos sus derechos. Paradójicamente, este trabajo invisible y poco valorado es fundamental para sostener el conjunto de las estructuras sociales. Como lo definió Rosario Aguirre en una de las publicaciones pioneras de la región sobre los usos del tiempo, las labores no remuneradas que realizan las mujeres, entre las que se encuentra el cuidado, constituyen las bases invisibles del bienestar (Aguirre, 2009). Esta es la idea de la que parte otro de los importantes aportes del pensamiento y el activismo feminista. Reconocer la importancia del trabajo reproductivo implica reorganizar nuestra forma de entender lo que tiene valor, lo que supone un bien común y lo que realmente produce riqueza. Dentro del paradigma actual de la economía, una de las formas de reconocer esta relevancia es asignar un valor monetario a actividades que usualmente se realizan sin recibir dinero a cambio. Esta operación permite dimensionar cuál sería el costo de estas tareas si alguien tuviera que pagarlas.

Algunos ejercicios recientes realizados por economistas con datos de 9 países muestran que el valor monetario del trabajo no remunerado ronda entre el 15 y el 22% del producto interno bruto (PIB) y que las mujeres producen más del 70% de este valor.

**Gráfico 4. Valor monetario del trabajo no remunerado realizado en los hogares como porcentaje del producto interno bruto (PIB), según países seleccionados**



a) En este cálculo no participó el organismo rector de las cuentas nacionales del país.

b) Gran Área Metropolitana.

**Fuente:** Cepal, 2019 y STP, 2021.

La elaboración de cuentas satélite permite dimensionar el aporte de los trabajos domésticos y de cuidados a la economía. La posibilidad de visibilizar la contribución del trabajo no remunerado es un instrumento poderoso para deconstruir las connotaciones discriminatorias que suelen tener estas tareas y conduce a reconsiderar las categorías habitualmente empleadas para analizar el campo laboral. Los hogares y muchos espacios comunitarios no son ámbitos de inactividad; por el contrario, deben considerarse lugares de trabajo donde las personas, y principalmente mujeres, producen, transforman y adaptan los bienes y servicios que son necesarios para reproducir cotidianamente a las personas.

### **3.4 El cuidado en tiempos de crisis**

La pandemia del Covid-19 habilitó un amplio escenario para reconocer la centralidad que tienen los cuidados para el sostenimiento y la continuidad de la vida. Cuando los mercados se vieron forzados a ralentizar su marcha, los establecimientos educativos cerraron sus puertas y los servicios de salud colapsaron, los hogares se convirtieron rápidamente en los principales espacios de referencia para la mayoría de las personas. Aunque con grandes contrastes y la marca de profundas desigualdades, la esfera doméstica sumó nuevas funciones a las que ya tenía. En poco tiempo, se convirtió en lugar de trabajo, de estudio y de atención para las personas enfermas. Paralelamente, las ocupaciones relacionadas con el cuidado también adquirieron una notoria visibilidad. En los momentos donde las medidas de distanciamiento físico fueron más estrictas, cuando fue necesario definir las actividades esenciales para que continuaran funcionando las estructuras básicas de la sociedad, se hizo patente la relevancia que tienen sectores como el de la enfermería, la limpieza, la recolección de basura o la producción de alimentos.

Las mujeres fueron afectadas de una manera desproporcionada por la pandemia en varios sentidos. Uno de los impactos más fuertes se produjo en el ámbito laboral, y en particular en sectores vinculados con la economía del cuidado. La CEPAL estima que entre 2019 y 2020 la tasa de desocupación de las mujeres aumentó 12,6 puntos en la región (CEPAL, 2021). Según el Banco Interamericano de Desarrollo, la contracción de la economía ha dejado sin trabajo a alrededor de 13 millones de mujeres en la región (Bustelo, Suaya y Vezza, 2021). Su salida del mercado de trabajo remunerado se encuentra asociada a su concentración en los sectores laborales más afectados por crisis, entre los que se destacan la educación y los servicios sociales, el comercio minorista, la gastronomía, la actividad hotelera y el turismo. En América Latina, 8 de cada 10 mujeres trabajan en los sectores de los servicios, comercio y hoteles (Gutiérrez, Martín y Nopo, 2020).

En este contexto, algunas mujeres fueron afectadas por la crisis de manera más intensa todavía, como las trabajadoras domésticas. En América Latina y el Caribe,

se estima que entre 11 y 18 millones de personas se dedican a esta actividad y que el 93% son mujeres (Salvador y Cossani, 2020). Las personas ocupadas en el sector del empleo doméstico no tuvieron la posibilidad de optar por el teletrabajo y debieron desplazarse en el transporte público pese a las recomendaciones de distanciamiento físico o bien tuvieron que permanecer en la vivienda de sus empleadores. Además, muchas experimentaron un aumento de las labores y las responsabilidades de cuidados en los hogares donde trabajan y en sus propios hogares, atendiendo las demandas de las niñas y niños que dejaron de asistir a instituciones educativas, de personas ancianas y de personas adultas que se vieron forzadas a permanecer en las casas. En estas circunstancias, ellas estuvieron más expuestas al contagio de la enfermedad. Sumado a ello, las bajas remuneraciones, la precariedad y la escasa protección social que caracterizan al sector son factores que incrementaron las probabilidades de que una trabajadora doméstica experimente de modo más agudo la crisis económica. Estimaciones de la OIT indican que el 70,4% de las trabajadoras domésticas de la región fueron afectadas por la reducción de la actividad económica, el desempleo, la disminución de horas trabajadas y la pérdida de salarios (Salvador y Cossani, 2020).

La pandemia, a su vez, tuvo un fuerte impacto en los hogares, donde se registró un incremento del tiempo dedicado al trabajo no remunerado dirigido a atender las necesidades diarias de sus integrantes. Si bien no son muchas las mediciones realizadas por el momento, los datos disponibles señalan esta tendencia. En Colombia, el tiempo promedio dedicado por las mujeres al trabajo no remunerado aumentó en un 17% (pasó de 6:50 horas en 2016 a 8:00 horas en 2020) (DANE, 2021). La encuesta realizada en Uruguay registra una variación similar. Las mujeres entrevistadas manifestaron que a partir de la llegada del Covid-19 aumentó en una hora el tiempo dedicado al trabajo no remunerado, a la par que el apoyo en materia de cuidados aportado por familiares disminuyó un 28% (Porzecanski, 2021). En Perú, este incremento puede haber sido incluso mayor. Según una encuesta de percepciones, las mujeres consideran que dedican en promedio 4,1 horas más a las tareas de la casa (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2020). En Chile, por su parte, en el marco de una encuesta sobre el impacto del Covid-19, el 60,9% de las mujeres entrevistadas declaró que aumentó el tiempo que le dedica a la limpieza y mantenimiento de la vivienda, mientras que el 53,6% indicó que experimentó un incremento del tiempo dedicado al cuidado de niños y niñas (Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, 2020).

A las tareas realizadas habitualmente en el ámbito doméstico, se sumaron otras funciones. Una de las consecuencias de la suspensión de las clases presenciales fue el aumento de la demanda de apoyo escolar en los hogares. En Argentina, una encuesta on-line reveló que las mujeres destinaron 1 hora más de su tiempo a acompañar a niños y niñas en sus tareas escolares (Grow, 2020), en tanto que

en Chile el 75,2% de las mujeres consultadas en el marco de la encuesta sobre el impacto de la pandemia declaró que "aumentó" el tiempo dedicado a apoyar a sus hijas e hijos en actividades relacionadas con la escuela (Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, 2020).

La crisis generada por el Covid-19 trajo aparejadas otras consecuencias para las mujeres de la región que colocan en riesgo el ejercicio de sus autonomías. El confinamiento puede haber incrementado los niveles de violencia doméstica a la que están expuestas. Una encuesta realizada en México revela que el 56,9% de las mujeres consultadas respondió que durante el confinamiento se habían generado "algunos o muchos" problemas de convivencia en el hogar (CEEG, ONU Mujeres e INMUJERES, 2021).

Esta compilación rápida de datos producidos recientemente pone en evidencia así una tensión fundamental. De un lado, la pandemia ha vuelto evidente la centralidad que tienen los cuidados para el sostenimiento y la continuidad de la vida. Los hogares y, como se ha visto, principalmente las mujeres, son los actores que han brindado el apoyo necesario para afrontar la crisis. Sin embargo, del otro lado, ello ha supuesto un incremento de la carga de trabajo no remunerado que pesa sobre ellas.

¿Qué aprendizajes se puede obtener de ello para el diseño de políticas públicas? Las políticas públicas deben ofrecer alternativas reales que ayuden a que las mujeres y las niñas se conviertan en personas autónomamente libres y que las liberen de la opresión acunada en la división sexual del trabajo; deben contemplar medidas y acciones que incluyan desmantelamiento de imaginarios y normas sociales (especialmente aquellas que impiden la participación de hombres y niños en las labores de reproducción), servicios públicos de cuidado accesibles a la población, incentivos para la educación y formación profesional de las adolescentes, promoción de los derechos sexuales y reproductivos para que la maternidad sea una elección y no producto de embarazos no deseados o de abusos sexuales; promover fuentes de empleos de calidad para lograr la autonomía económica y campañas para modificar los patrones culturales que sustentan las relaciones de poder desiguales tanto dentro de familia como en el ámbito público. El estado actual de las políticas en la región se aborda en el siguiente apartado.

#### **4. EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN DE LAS LEYES Y POLÍTICAS DE CUIDADOS EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN**

El diseño de políticas de cuidados y la sanción de instrumentos normativos en esta área es reciente en la región. Si bien los diferentes países contaban con disposiciones de diversas características para cuidados relativas a marcos legales de protección de la maternidad en el trabajo y de tiempo para que trabajadores y

trabajadoras puedan ocuparse de sus familiares, así como de dispositivos para la atención de niños y niñas en centros de primera infancia y de personas adultas mayores dependientes,<sup>19</sup> es recién en la segunda década del Siglo XXI cuando estas medidas empiezan a ubicarse en el marco más amplio de las intervenciones públicas, en vinculación con las políticas de protección social, empleo y desarrollo, y sustentadas teóricamente en la igualdad de género y el derecho al cuidado.

En el contexto de transformaciones socio demográficas, al influjo de los acuerdos que se fueron dando en las Conferencias Regionales sobre la Mujer y por impulso de los movimientos feministas y de mujeres, los cuidados empiezan a tomar centralidad en las políticas públicas. En 2012, el Parlamento Latinoamericano elabora la Ley Marco de Sistema Nacional de Cuidados y, en 2013, la Ley Modelo sobre Economía del Cuidado,<sup>20</sup> a la par que en los países se realizan revisiones de dispositivos ya existentes, así como de los vacíos, y se empieza a desarrollar en la región una tendencia a la conformación de sistemas integrales. Estos procesos ubican a la región, comparativamente con otras áreas del Sur global, con un desarrollo significativo de sistemas de cuidados con enfoque de derechos (Esquivel y Kaufman 2017).

En este contexto, la organización del análisis que acá se presenta busca identificar el estado de la construcción de sistemas y de políticas nacionales o locales integrales de cuidados de los 19 países de América Latina y el Caribe de habla hispana. Pero cabe destacar que, además de estos procesos más integrales, varios de los países cuentan con iniciativas puntuales que pueden ser asignadas a las diferentes dimensiones (tiempo, recursos, servicios, condiciones decentes de trabajo) que componen las políticas de cuidados. En algunos países, el relevamiento de estas iniciativas ha sido clave para generar los procesos de debate orientados a la construcción de los sistemas integrales de cuidados.

#### **4.1 El salto en una década: de la invisibilidad del cuidado en las políticas públicas a la instalación regional del debate sobre sistemas integrales de cuidados**

Al analizar las políticas públicas en curso, resulta notable que en poco más de una década seis países de la región ya cuentan con algún tipo de reconocimiento constitucional, instrumentos normativos e incluso sistemas integrales referidos al cuidado. Estos países son Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay. Chile, por su parte, si bien no cuenta con una normativa específica, también desarrolla políticas dentro de esta línea en el marco del programa Chile Cuida, que se inició con la focalización en personas adultas mayores y en las personas con

---

<sup>19</sup> Ver, entre otros: Wanderley, 2011; Acosta González y Picasso, 2018; OIT, UNICEF, PNUD y CIPPEC, 2018; y Salvador, 2015.

<sup>20</sup> Ver "Leyes modelo aprobadas por el Parlatino", disponible [aquí](#).

discapacidad y luego fue ampliándose. Otro grupo de países de la región en este momento se encuentra en proceso de debate sobre la estructuración de un sistema integrado o la sanción de una normativa general. Algunos de ellos hasta poseen instrumentos orientadores o articulaciones interinstitucionales específicas. Los países que están en este grupo son Argentina, El Salvador, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. Finalmente, existen países en los que estos intereses todavía no ganan fuerza en la agenda del sector público, pero donde las organizaciones feministas y del movimiento amplio de mujeres han conformado redes de estudios o de acción o se ocupan del tema sistemáticamente. Dicha situación afecta a Brasil, Cuba, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela. En los dos últimos casos, la información es escasa sobre este tema si bien hay estudios y debates de las organizaciones feministas.

#### **4.2 Los procesos en marcha para la construcción de las políticas públicas y sistemas integrales de cuidados**

Entre los países que cuentan con instrumentos normativos, Ecuador fue pionero en incluir el reconocimiento del carácter productivo del trabajo no remunerado y de cuidados en su Constitución de 2008, estableciendo la obligatoriedad de proveer servicios a poblaciones específicas<sup>21</sup> e impulsando la corresponsabilidad. Más tarde, a inicios de la segunda década del Siglo XXI, inició un proceso de discusión para la construcción de un sistema integral. En estas circunstancias, en 2014, se conformó una Mesa Interinstitucional de Cuidados, constituida por siete instituciones nacionales del Ejecutivo y el Legislativo que tuvieron como objetivo elaborar un Sistema Nacional de Cuidados. "En el marco de este espacio, se definió un Plan de Trabajo Interinstitucional, así como una propuesta de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Cuidados" (Mera, 2021). El proceso no se sostuvo y se ralentizó hasta que, en 2018, con el apoyo de ONU Mujeres y el Programa EUROsociAL de la Unión Europea, retomó fuerza. Recientemente, en septiembre de 2020, la Corte de Justicia emitió una sentencia poniendo plazo al Congreso para redactar un proyecto de ley sobre cuidados en 6 meses y aprobarlo un año después de presentado.<sup>22</sup>

---

21 El Art. 333 de la Constitución ecuatoriana expresa "Se reconoce como labor productiva el trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano que se realiza en los hogares. El Estado promoverá un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano, que facilite servicios, infraestructura y horarios de trabajo adecuados; de manera especial, proveerá servicios de cuidado infantil, de atención a las personas con discapacidad y otros necesarios para que las personas trabajadoras puedan desempeñar sus actividades laborales; e impulsará la corresponsabilidad y reciprocidad de varones y mujeres en el trabajo doméstico y en las obligaciones familiares". Ver en [aquí](#).

22 Bazán, Cristina 2018 "La corte constitucional de Ecuador da un año al Congreso para legislar los cuidados", *Efeminista*, disponible [aquí](#).

Colombia fue el primer país de la región que sancionó una legislación referida a los cuidados al aprobar la Ley N° 1413 en 2010 *por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas*.<sup>23</sup> Mediante el impulso de esta norma, se implementaron la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo y la Cuenta Satélite de Economía del Cuidado, como instrumentos para la medición de la economía del cuidado. En el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se incluyó el compromiso de crear las bases para la creación de un sistema nacional de cuidados y se generaron documentos técnicos y debates con la sociedad civil, aunque el gobierno culminó sin que se realizaran más avances. A partir de 2020, se instaló en el país la Mesa Intersectorial de Economía del Cuidado integrada por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, universidades, centrales sindicales y organizaciones internacionales de cooperación.<sup>24</sup> Dicho espacio tiene como objetivo la formulación de un Sistema Nacional de Cuidado. También en 2020, el gobierno de la ciudad de Bogotá aprobó la creación del Sistema Distrital de Cuidado (SIDICU) orientado a niños y niñas menores de 5 años, personas con discapacidad y/o adultos mayores dependientes y personas cuidadoras.<sup>25</sup>

Los procesos ecuatoriano y colombiano muestran que, si bien existen vaivenes en términos de la fuerza que cobra en las agendas de gobierno, la temática del cuidado se encuentra instalada en estas sociedades y existen continuidades que apuntan a incluirla como foco de las políticas públicas.

Bolivia, por su parte, en la Constitución de 2009 establece que "El Estado reconoce el valor económico del trabajo del hogar como fuente de riqueza y deberá cuantificarse en las cuentas públicas" (Art. 338). Sin embargo, no se instaló ningún proceso desde el Estado para conformar un sistema integrado, aunque la Coordinadora de la Mujer debate sobre el tema e impulsa el desarrollo de un sistema nacional de cuidados.<sup>26</sup> Por otra parte, a nivel local, la ciudad de Cochabamba aprobó en 2019 la Ley Municipal "Corresponsabilidad en el trabajo del Cuidado no remunerado para la igualdad de oportunidades".

Uruguay, por su parte, fue el primer país de América Latina y el Caribe hispano que estableció un sistema nacional de cuidados por ley. El proceso de debate a nivel estatal sobre este tema empezó en el año 2010, durante el segundo gobierno del Frente Amplio (Aguirre y Ferrari, 2014). Ese mismo año se conformó el Grupo

---

23 Ver [aquí](#).

24 Más información sobre esta instancia se puede encontrar [aquí](#).

25 Artículo "Sistema Distrital de Cuidado: ¿qué es y por qué nos compete a las feministas?". Ver [aquí](#).

26 Impacto diferenciado de la crisis sanitaria por el Covid-19 en la vida de las mujeres bolivianas. Ver [aquí](#).

de Trabajo del Sistema Nacional de Cuidados del Uruguay que lideró el proceso de debate social y acuerdos políticos hasta que en 2015 se sancionó la Ley N.º 19.353 de Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC). El SNIC está dirigido por una Junta Nacional de Cuidados y cuenta con un órgano ejecutivo, la Secretaría Nacional de Cuidados (SNC) y con un Comité Consultivo de Cuidados, integrado por representantes de la sociedad civil. El proceso desarrollado por Uruguay es considerado un modelo importante por muchos países de la región. Actualmente, bajo el gobierno de Luis Lacalle Pou, hay denuncias de recortes en los programas de asistentes personales para personas con discapacidad y el propio MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) anunció una reestructuración cuestionando el costo de los programas del SNIC. Esta reestructuración se concretó a fines del año 2020, cuando la Ley N.º 19.924 del Presupuesto Nacional estableció la fusión de la SNC con la Secretaría de Discapacidad. Las organizaciones de la sociedad civil que han trabajado para la construcción del SNIC se encuentran alertas ante los retrocesos que se avizoran.

En México, la Constitución Política de la Ciudad de México incluyó el derecho al cuidado en la reforma promulgada en 2017 y en 2019 se presentó en el Congreso de la ciudad la iniciativa de Ley del Sistema de Cuidados de la Ciudad de México que se encuentra actualmente en debate. A nivel federal, en 2019 se presentó una iniciativa de ley<sup>27</sup> y la Cámara de Diputados aprobó en noviembre de 2020 el dictamen para la creación del Sistema Nacional de Cuidados, que implica el cambio de los artículos 4 y 73 de la Constitución. El proyecto prioriza a las personas enfermas o con discapacidad, a niñas y niños y a personas adultas mayores. El proyecto pasó al Senado y, en caso de su aprobación por esta Cámara el Congreso, tendrá 180 días para expedir la Ley general del Sistema Nacional de Cuidados de México. Los procesos que se desarrollan en México son muy rápidos en comparación con otros países de la región pues en menos de cinco años se estaría teniendo una normativa federal. Sin embargo, hay críticas al respecto, ya que en una de las disposiciones del dictamen aprobado en la Cámara de Diputados establece que «en la legislación secundaria deberá cuidarse que con el Sistema Nacional de Cuidados no se genere ninguna estructura orgánica nueva, ni compromisos económicos adicionales», lo cual pone en duda las posibilidades reales de implementación del sistema.

En el marco del Foro Generación Igualdad, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) de México y ONU Mujeres lanzaron la Alianza Global por los Cuidados, un compromiso colectivo que busca movilizar la acción global de gobiernos, organismos internacionales, sociedad civil, sector privado, organizaciones filantrópicas y otros socios estratégicos para transformar la cultura y reducir las desigualdades garantizando el reconocimiento, la reducción y la redistribución

---

27 El documento original que contiene esta propuesta se puede encontrar [aquí](#).

del trabajo doméstico y de cuidados entre los actores corresponsables, así como la remuneración y el reconocimiento de las personas trabajadoras de cuidados y acelerar una recuperación económica equitativa post Covid-19 al implementar e incrementar compromisos y acciones concretas en materia de cuidados.

En Costa Rica, en el año 2010, se integró la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil; y, en 2011, por Decreto Ejecutivo N° 36607, se creó la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral para la Persona Adulta Mayor. A partir del año 2016, el Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social coordina un equipo interinstitucional responsable de construir una política para la construcción de un Sistema de Cuidados. En 2021, este Ministerio dio a conocer la Política Nacional de Cuidados (PNC) 2021-2031. Hacia la implementación progresiva de un Sistema de Apoyo a los Cuidados y Atención a la Dependencia.<sup>28</sup> Desde el inicio de todo este proceso las organizaciones feministas y de mujeres costarricenses han colocado el tema en la agenda política y han participado del proceso de diseño del sistema.

Finalmente, en Chile se desarrolla el Programa "Chile Cuida", iniciado en 2015 con un proyecto piloto en un municipio, con foco en las personas adultas mayores dependientes y en cuidadores y cuidadoras familiares o remuneradas. Actualmente forma parte del Sistema de Protección Social, abarca a más de 20 comunas y atiende a hogares en situación de vulnerabilidad y que presenten un integrante en situación de dependencia, personas mayores de 60 años en situación de dependencia, niños, niñas y adultos en situación de dependencia, cuidadores y cuidadoras. Si bien no está denominado específicamente como una política de cuidado, Chile cuenta también con el programa "Chile Crece Contigo" que se ocupa de la primera infancia hasta su ingreso al sistema escolar. El programa funciona desde el año 2007 y se institucionaliza por Ley N° 20.379 de 2009. De acuerdo con análisis feministas, aunque impulsa la corresponsabilidad, tiene un sesgo maternalista, e incluso refuerza los roles de género en algunos documentos técnicos:

*"El programa Chile Crece Contigo tiene su origen en las medidas propuestas por el Consejo Asesor para la Reforma de las Políticas de Infancia que operó durante el año 2006, compuesto por representantes de la Iglesia Católica, del Ministerio de Educación y del mundo médico. No se requirió ni se informa de la participación de organizaciones de mujeres en el proceso de consulta, lo que evidencia una primera escisión en el tratamiento de las políticas dirigidas a la infancia y las políticas de género y familia." (Moreno Arredondo, 2017: 51)*

El análisis de los procesos de los países mencionados, sobre todo de aquellos que ya han diseñado sus sistemas o políticas, indica que estas se elaboran

---

28 Política Nacional de Cuidados 2021-2031. Ver [aquí](#).

orientadas hacia la priorización de poblaciones que requieren cuidados (niñez, personas adultas mayores y personas con discapacidad dependientes) y se enmarcan teóricamente en la conceptualización del cuidado como derecho y en el reconocimiento de las desigualdades de género que sustentan la inequitativa distribución de las tareas de cuidados. Resulta claro, además, que el impulso a la generación de estas políticas está dado por las organizaciones feministas y de mujeres de los países.

En cuanto a los países que se encuentran en proceso de diseño de políticas o normativas sobre cuidados, Argentina cuenta ya con una base sólida para diseñar un sistema de cuidados con iniciativas y dispositivos en ejecución para niñez, personas con discapacidad y personas adultas mayores (OIT, UNICEF, PNUD y CIPPEC, 2018). En 2020, se conformó en este país la Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado integrada por catorce organismos del Estado Nacional con competencias en temas relativos al cuidado. La Mesa tiene como objetivo central diseñar una estrategia integral relativa al cuidado, orientada a construir un sistema federal de cuidados.

El Salvador es otro país que está desarrollando un proceso para el diseño de una Política Nacional de Cuidados en el marco del Sistema de Protección Social. Con este fin, se constituyó una Comisión de Seguimiento para la Construcción de una Política de Cuidados en el año 2016. A partir de ahí se elaboró un Documento Base de la Política Nacional de Corresponsabilidad en los Cuidados y se presentó, en 2019, un plan estratégico de acciones iniciales para la implementación de la política de corresponsabilidad social de los cuidados. En Panamá también se avanza en este ámbito y en mayo de 2019 se aprobó un decreto ejecutivo que crea la Mesa de Política Pública para la definición del Sistema Integral de Cuidados. La Mesa fue instalada en el siguiente mes por el Ministerio de Desarrollo Social.

Paraguay viene debatiendo sobre el tema de los cuidados desde el año 2012. En 2016 se conformó el Grupo Impulsor de la Política de Cuidados (GIPC) con el objetivo de elaborar una hoja de ruta para el diseño participativo de una Política Nacional de Cuidados en Paraguay (PNCP), que se legitima por Decreto Presidencial de 2019. Cuenta además con un Documento Marco para el Diseño de la Política Nacional de Cuidados en el Paraguay y la aprobación de la PNCP es una de las metas del IV Plan Nacional de Igualdad 2018 – 2024 (IV PlaNI), aprobado por decreto N° 936, de 2018. Perú posee también un instrumento orientador: la Política Nacional de Igualdad de Género aprobada por el Decreto Supremo 008 de 2019 que contempla implementar el Sistema Nacional de Cuidado como lineamiento del Objetivo Prioritario 4 que se propone "garantizar el ejercicio de los derechos económicos y sociales de las mujeres".

En este grupo de países, si bien aún no ha culminado el proceso de construcción, las acciones se encaminan a diseñar e implementar sistemas integrales. En los

diversos documentos se conceptualizan los componentes del derecho al cuidado y se reconoce como importante la necesidad de transformar las relaciones de género que han dejado la responsabilidad de los cuidados sobre las mujeres casi en solitario.

Finalmente, en los países en los que el tema aún no ha podido acceder a la agenda pública con fuerza, las organizaciones feministas y de mujeres y, en algunos casos, personalidades políticas, colocan el tema a través de estudios, actividades e incluso propuestas de normativas. Así, en Brasil la diputada Cristiane Brasil presentó un proyecto de ley en 2015 denominado proyecto que *Institui a Política Nacional do Cuidado e dá outras providências*.<sup>29</sup> En Cuba, existe una Red Nacional de Estudios sobre el Cuidado. En Guatemala, de acuerdo con Tock (2020), las organizaciones feministas han colocado el tema en la agenda pública y política, principalmente a través de la Alianza Política Sector de Mujeres, pero sin que haya aún iniciativas concretas. En Honduras, si bien el segundo Plan de Igualdad de Género 2010-2022 se plantea como un eje estratégico la corresponsabilidad en el trabajo reproductivo y como objetivo se propone impulsar reformas legales para instalar centros de cuidado infantil y de personas con discapacidad, no hay procesos sostenidos hacia una política de cuidados. A nivel de la sociedad civil, desde 2019 funciona la Plataforma de los Cuidados integrada por las organizaciones feministas debaten sobre la problemática de la feminización de los cuidados. En el Anexo 1, se resume la situación de cada uno de los países en relación con normativas y políticas o sistemas integrales de cuidados.

El relevamiento muestra con claridad que la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe ha cobrado mucha relevancia y 12 de los 19 países cuentan ya con instrumentos normativos de algún tipo sancionados; en algunos casos hay reconocimiento constitucional, leyes o políticas nacionales o locales y en otros hay mecanismos interinstitucionales que están desarrollando procesos para su construcción. Indudablemente el debate teórico extendido en la región ha sustentado estos procesos y en la mayoría de ellos se parte de la noción del derecho al cuidado y sus dimensiones y del reconocimiento de la división sexual del trabajo; esto ha sucedido en gran medida por la fuerza de los feminismos y el movimiento de mujeres de los países, que han producido conocimientos con perspectiva de género en este campo y han demandado la atención estatal a la valorización y la corresponsabilidad en los cuidados.

---

29 El mencionado proyecto de ley se puede consultar [aquí](#).

## 5. CONCLUSIONES

A 27 años de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, puede afirmarse que el tema de cuidados se ha instalado como punto ineludible de la agenda pública en América Latina y el Caribe. Además de haberse explicitado, profundizado y cualificado progresivamente en los diferentes instrumentos que han ido conformado la Agenda Regional de Género, es posible afirmar que ha trascendido ampliamente a los papeles y las formalidades para hacerse cuerpo en un amplio conjunto de procesos en los países de la región, donde se ponen en juego conceptos, nuevos conocimientos, normas y políticas públicas.

El debate conceptual sobre el cuidado ha tenido un recorrido propio en la región que ha enriquecido y ampliado las formulaciones planteadas en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, en la que se resaltaba la sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados como uno de los nudos críticos para la igualdad de género. La academia y el activismo latinoamericanos han realizado esfuerzos importantes para precisar y expandir el debate sobre el cuidado. De igual manera, han conectado este pensamiento con temáticas de suma relevancia para la sociedad como los derechos humanos, la economía y el diseño de políticas sociales.

El resultado del proceso ha sido la configuración de un fértil campo analítico donde convergen distintas disciplinas en la construcción de una agenda de género común. Los aportes realizados durante dos décadas de análisis y discusiones evidentemente no han logrado provocar cambios radicales en el grado de ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres y todavía persisten brechas importantes entre hombres y mujeres y entre distintos grupos de mujeres. Sin embargo, los debates planteados y la generación de conocimientos sobre el tema se inscriben dentro de un proceso que ha logrado sentar bases conceptuales importantes para el proceso de construcción de una sociedad del cuidado, y se han dado importantes avances en ese sentido.

Un aspecto central para esta construcción ha sido la producción de datos estadísticos y la puesta en agenda de la necesidad de reconocimiento y valoración del trabajo no remunerado de las mujeres a partir de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, que dio impulso a los cambios que se han dado en la región en estos 27 años con respecto al trabajo de cuidado, las responsabilidades familiares, el rol del Estado y las políticas públicas para combatir la desigualdad de género. Hasta ese momento, no se contaba con los datos ni los indicadores que hoy ofrecen las encuestas de uso del tiempo. Y, aunque los avances en la región son de distinto tenor según cada país, resulta claro que la producción de estadísticas que muestran la distribución inequitativa del tiempo dedicado por mujeres y hombres a las tareas domésticas y de cuidado familiar aportan significativamente al análisis de las consecuencias de

esta injusta distribución que afecta la vida de mujeres y niñas, ya que las privan de poder elegir y ser autónomas.

En este escenario, el hecho de que una gran cantidad de países de la región esté produciendo datos refleja la disposición de los Estados para dar cumplimiento a los compromisos asumidos para lograr la igualdad plena para las mujeres y las niñas; sin embargo, son avances de medio camino. Por ello es necesario continuar produciendo datos actualizados, mejorando los sistemas de relevamiento que permitan la comparación entre países, elaborar cuentas satélites en todos los países de la región para cuantificar monetariamente el aporte de las mujeres a la economía; es decir, hay que contar para que las mujeres y niñas cuenten.

Por su parte, el análisis de los distintos procesos de políticas públicas sobre cuidados que se desarrollan en los países de América Latina y el Caribe indica que la región en general se encuentra en un proceso avanzado de desarrollo de sistemas integrados de cuidados, y que este avance se ha producido en un corto periodo de tiempo de alrededor de una década. En general, como base conceptual compartida en los diversos procesos se encuentra la noción del derecho al cuidado y sus diferentes dimensiones; a partir de ese contexto teórico se fueron desarrollando relevamientos de las políticas e iniciativas existentes a nivel nacional, ubicándolas en ese marco y ello ha servido de sustento importante para los procesos en marcha. La división sexual del trabajo y la histórica naturalización de la asignación de las tareas de cuidados a las mujeres son también aspectos conceptuales que sustentan los procesos de debate y generación de documentos técnicos en los diversos países, aunque ello no asegura que los resultados de las construcciones mantengan una perspectiva de género o que no refuerce los roles históricos de género, lo que podrá relevarse a partir de evaluaciones de la implementación de las políticas que están siendo desarrolladas.

Un aspecto común en todos los procesos, tanto de producción teórica como de elaboración de las políticas y sistemas, es que las organizaciones feministas y de mujeres son las que impulsan el posicionamiento del tema en la agenda política y pública con generación de conocimientos, debates y procesos de incidencia sostenidos que encontraron ventanas de oportunidades para su acceso a la agenda estatal. Además, cabe destacar que la construcción de los sistemas de cuidados se desarrolla con diferentes ritmos y en algunos países adquieren mayor rapidez que en otros, pero resulta claro que, aún con altibajos, cuando el tema de los cuidados accede a la agenda pública y política permanece y en un momento dado confluyen circunstancias, como el acceso de gobiernos comprometidos con la igualdad de género, que hacen posible avanzar en normativas e implementación. Pero también debe atenderse a que la instalación de las normativas y sistemas no garantiza que los avances se sostengan, pues cuando existen retrocesos en términos de

liderazgos progresistas en los países y la orientación hacia los ajustes estructurales y presupuestarios se ubica nuevamente sobre América Latina, políticas sociales como las de cuidados pueden encontrarse en la mira, como está sucediendo en Uruguay.

Finalmente, es posible afirmar que hay evidencias claras de que la región cuenta con una hoja de ruta sólida, tanto en términos conceptuales como de procesos de construcción interinstitucionales y con participación de la sociedad organizada, hacia políticas y sistemas de cuidados integrales. Sin embargo, es aún necesario observar a través de información basada en evidencia qué cambios han representado estos procesos en las vidas reales de las mujeres, considerando su diversidad y con una mirada interseccional e intercultural, tal como lo expresa el Compromiso de Santiago de 2020. Es probable que en esta tercera década del siglo XXI sea posible contar con evaluaciones comparativas que den cuenta de sus resultados para la corresponsabilidad en los cuidados y para una igualdad de género real y efectiva.

## RECOMENDACIONES

### **Elaboración conceptual y generación de conocimiento para comprender mejor y reflexionar sobre la noción del cuidado**

- Realizar estudios comparativos de normativas, identificando contenidos claves, diferencias y vinculación con instrumentos y acuerdos globales y regionales.
- Apoyar investigaciones que permitan identificar y comprender mejor los significados atribuidos al cuidado en América Latina y el Caribe y la variedad de prácticas y arreglos con los que distintos grupos sociales dan respuesta a las necesidades cotidianas de atención y apoyo.
- Promover análisis conceptuales y producción de datos empíricos que permitan complejizar la noción del cuidado a partir de un abordaje situado que reflexione sobre temas como la inclusión del cuidado de la naturaleza, los cuidados comunitarios y el papel del trabajo doméstico o los cuidados indirectos en la producción de bienestar.
- Difundir la producción de conocimientos académicos sobre el cuidado entre actores públicos y sociales, incluyendo también sus voces en la conversación sobre el tema.

### **Contabilizar el tiempo para visibilizar desigualdades de género**

- Generar espacios permanentes de análisis teórico y metodológico con el fin de mejorar, precisar y homogeneizar los instrumentos de medición de uso del tiempo y de valoración monetaria de las actividades no remuneradas realizadas en las esferas doméstica y comunitaria.
- Dotar de presupuesto a los entes oficiales encargados de las estadísticas nacionales para que puedan diseñar e implementar de manera regular encuestas de usos del tiempo.
- Realizar estudios comparativos con datos desagregados por raza, sexo, edad, estatus migratorio, etc. de las encuestas de usos del tiempo aplicadas en distintos países de la región con la finalidad de analizar en qué medida y de qué manera diferentes tipos de regímenes de bienestar y de políticas públicas han contribuido o no a la redistribución de los trabajos de cuidado.

- Impulsar investigaciones que permitan identificar mejor y de modo más concreto el impacto de la división sexual del trabajo en ámbitos de la autonomía económica, física y en la toma de decisiones de las mujeres.

### **Recuperación de la crisis con corresponsabilidad e igualdad de género**

- Promover la redistribución del trabajo de cuidados entre el mercado, el Estado y dentro de las familias, aprovechando la visibilidad que esta clase de actividades han tenido en el marco de la crisis.
- Asegurar la participación de las mujeres en los planes de recuperación económica y de reactivación del empleo generando condiciones que permitan redistribuir de una manera equitativa las responsabilidades de cuidados.
- Invertir en la economía del cuidado y garantizar condiciones de empleo decente para las trabajadoras que se desempeñan en el sector.
- Incluir en los programas y medidas de alivio económico a las mujeres que se encuentran fuera del mercado laboral debido a que realizan trabajos no remunerados en el hogar.
- Crear y fortalecer pisos de protección social, articulados con sistemas de cuidados, que aseguren el bienestar y el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas de manera independiente a su inserción en los mercados laborales.

### **Mejorar instrumentos clave para las políticas de cuidados**

- Apoyar y asegurar la realización periódica de encuestas de usos del tiempo y cálculo de cuentas satélites en todos los países de la región.
- Introducir un módulo sobre uso del tiempo en las encuestas permanentes de hogares (o instrumentos similares) que se aplican anualmente en los países de la región.
- Promover el uso y difundir los resultados de las encuestas de usos del tiempo y de las cuentas satélites por parte de actores públicos en los procesos de toma de decisiones.
- Fortalecer equipos técnicos de los órganos oficiales que producen datos estadísticos para que sean capaces de implementar regularmente encuestas de uso del tiempo.

- Apoyar la elaboración de indicadores estándares de cuidados con perspectiva de género.
- Producir conocimiento aplicado a través de estudios prospectivos para estimar el costo de la oferta y demanda de cuidados que ya vienen desarrollándose en varios países de la región con el apoyo de ONU Mujeres y otras agencias.
- Apoyar el desarrollo de plataformas públicas en línea (los llamados mapas de cuidados y repertorios) que mantengan actualizada la información sobre oferta y demanda de servicios de cuidados.

### **Avanzar en la armonización de las leyes y en la construcción de sistemas integrales de cuidados en la región y analizar su impacto para la igualdad de género**

- Establecer sistemas de monitoreo e información permanente acerca del cumplimiento de los compromisos intergubernamentales referentes al reconocimiento del derecho al cuidado y al impulso de normas y políticas sobre el tema.
- Generar espacios de análisis y herramientas que permitan avanzar en la armonización normativa referente al derecho al cuidado en los diversos países de la región, así como en la formulación e implementación de políticas de cuidados.
- Evaluar la implementación de las políticas y sistemas de cuidados que se van instalando para identificar su contenido de género.
- Avanzar en la ratificación e implementación efectiva del Convenio, 189 de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos. Hasta ahora, si bien América Latina y el Caribe es la región con mayor número de ratificaciones, todavía queda mucho por avanzar para que la protección y el ejercicio de derechos de las mujeres trabajadoras domésticas de la región sea una realidad.<sup>30</sup>

### **Fortalecer el debate social y el trabajo de las organizaciones que impulsan el tema de cuidados en los países**

- Apoyar las iniciativas de organizaciones feministas y de mujeres para impulsar debates y diálogos sobre cuidados en los países y entre países.

---

<sup>30</sup> Ratificación del C189 - Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189). Ver [aquí](#).

- Expandir las oportunidades de formación.
- Fortalecer la participación ciudadana con relación al derecho y las políticas de cuidados., en especial de sectores organizados de mujeres y feministas, en los procesos de debate regional sobre el cuidado y en la generación, implementación y evaluación de políticas y sistemas de cuidados.
- Contemplar dentro de las agendas públicas la reconfiguración cultural sobre las masculinidades que implica la reorganización social.

# 4.

## **VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES Y LAS NIÑAS EN AMÉRICA LATINA: AVANCES Y DESAFÍOS PENDIENTES EN LA AGENDA DE BEIJING**

Martha Patricia Castañeda Salgado

## INTRODUCCIÓN

La violencia de género contra mujeres y niñas sigue siendo un problema social de urgente resolución a 27 años de la realización de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer. En la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing se la incluyó como una de las líneas de trabajo prioritarias para el diseño e implementación de las políticas de igualdad de género, debido a que constituye, en sí misma, un indicador del estado que guardan los derechos humanos de las mujeres en los ámbitos locales, nacionales, internacionales y globales.

Este apartado pone énfasis en la relevancia de abordar la violencia de género contra mujeres y niñas desde una perspectiva integral, transversal, interseccional e intercultural, priorizando: **a)** los avances en la conceptualización del problema; **b)** las tendencias que muestra la información disponible; **c)** los efectos de la pandemia de Covid-19 y **d)** los avances, desafíos y tareas pendientes que se detectan en relación con la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia que se ejerce contra las mujeres.<sup>31</sup>

### **La violencia de género contra mujeres y niñas: cambios conceptuales de en el contexto de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing**

Para 1995 ya había corrido suficiente tinta mostrando que las mujeres eran sujetas a un conjunto de prácticas violentas asociadas con su condición de género. En particular se había puesto énfasis en la violencia física, la violencia emocional, la violencia intrafamiliar y la violación sexual: de ahí que se incluyera en la *Declaración y Plataforma de Acción* de Beijing como una de sus "doce esferas de especial preocupación". En ese documento, que ha sido la base y guía de las acciones posteriores, se declaró el compromiso internacional para prevenir y eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas (ONU Mujeres, 1995: 13).

Esta afirmación es un primer parámetro de los cambios conceptuales y en materia de políticas públicas que se han introducido hasta la fecha, pues hoy hablamos de prevenir, atender, sancionar y erradicar dicha violencia.

La definición que normó los documentos internacionales fue la establecida en el artículo 1 de la *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*, signada por Naciones Unidas en 1993, según la cual "...por 'violencia contra la mujer' se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que

---

<sup>31</sup> El trabajo se centró en una selección de documentos de Naciones Unidas, así como en algunos de los posicionamientos críticos expuestos por analistas y colectivas feministas.

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" (UN, 1993: 3). A la vez, se reconocía que esas expresiones de violencia podían darse en la familia, en la comunidad, o bien ser perpetradas o toleradas por parte del Estado.

En la *Plataforma de Acción* que acompañó a la Declaración de Beijing se establecieron tres objetivos estratégicos y las medidas a tomar para lograrlos, poniendo especial énfasis en que se diseñarán e implementarán con perspectiva de género. Además, se apuntó hacia los procesos legislativos y de procuración de justicia, los procesos educativos, formativos, desensibilización y de capacitación dirigidos a distintos actores, la articulación de esfuerzos entre gobierno, sociedad civil, organizaciones populares, organizaciones "femeninas" y juveniles, sector público y privado, empresas y medios de información como instancias decisivas para impulsar acciones de prevención, atención y sanción de la violencia. Entre otros recursos, se mencionaron el trabajo con los agresores, la realización de investigaciones sobre violencia, la obtención de datos y generación de estadísticas sobre el tema, así como la eliminación de la trata de mujeres y el trabajo interagencial de Naciones Unidas. Es interesante hacer notar que en ambos documentos se describieron las principales características socioeconómicas y políticas del contexto mundial, a la par que se vincularon las condiciones de desigualdad y desventaja de las mujeres con las formas de violencia que se ejercían contra ellas.

En relación con los cambios conceptuales, destaca que en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing se enunció la definición de violencia contra las mujeres como un término, no como un concepto (ONU Mujeres, 1995: 86). Con el paso de los años, la elaboración categorial en relación con la violencia contra las mujeres es más compleja e integral, debido a la constante vigilancia epistémica en que concurren las categorías necesarias para la política pública, las conceptualizaciones jurídicas, la identificación de nuevas manifestaciones de violencia por parte de las feministas activistas y los avances teóricos de las feministas académicas.

La intensidad de la escalada violenta en todos los órdenes se articuló con violencias específicas, focalizadas contra numerosos grupos sociales, pero también contra las mujeres en una doble dirección: por su participación en esos grupos y por su condición de género. Esto condujo a un ejercicio de continua revisión conceptual que ha llevado a cuestionar algunas nomenclaturas y a precisar los andamiajes en los cuales la violencia contra las mujeres adquiere significación. Así, en los documentos quinquenales de examen de los avances de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing se ha ido planteando con mayor fuerza que el contexto global en el que tiene lugar esa violencia es la desigualdad generalizada, que se manifiesta en

concreto en desigualdades entre mujeres y hombres, así como en desigualdades entre mujeres. Esta afirmación es central, pues en diversas fuentes se apela a reconocer que América Latina y el Caribe configuran la región más desigual del mundo, con especiales afectaciones para las mujeres y las niñas (Virginia Vargas y Daphne Cuevas, 2020; NGO/CSW LAC, s.f.), a pesar de contar con el instrumento jurídicamente vinculante pionero en la materia, la Convención Belem do Pará.

El análisis de las desigualdades, por su parte, ha implicado bordar más fino para caracterizar a la violencia contra las mujeres y las niñas como "una crisis silenciosa y endémica" que debe ser entendida como "una cuestión intersectorial de derechos humanos" (UN, 2019: 55 y 56).

Si bien "violencia contra las mujeres y las niñas" es un término al uso, no debe obviarse que es parte del ejercicio del poder de los hombres sobre las mujeres, por lo que debe caracterizarse como "violencia de género contra las mujeres y las niñas" o, más recientemente, como "violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas", expresión que busca hacer explícita su especificidad, tal como se estableció en la Recomendación general N°. 35 de la Convención sobre la *Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer* (Naciones Unidas, 2017),<sup>32</sup> la cual enfatiza que se trata de un problema social que obstaculiza alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

Esta precisión conceptual ha tenido importantes repercusiones en el ámbito jurídico-legislativo y de investigación social, en consonancia con la adopción de la interseccionalidad como perspectiva que permite poner en evidencia las distintas articulaciones entre desigualdades, formas específicas de discriminación y confluencia de opresiones (UN, 2019). En los años más recientes, la simultánea agudización de la pobreza y la marginación, respecto a la potencia de las organizaciones y movilizaciones de mujeres indígenas, de pueblos originarios y afrodescendientes, ha hecho que en América Latina la inclusión de la perspectiva intercultural sea impostergable.

Sin embargo, la manera como se han introducido estas dos perspectivas, si bien hace visibles una infinidad de situaciones que antes no eran relevadas, también reproduce un ejercicio de clasificación entre "las mujeres" y "mujeres expuestas a formas de discriminación interseccional y múltiples", como caracterizan Virginia Vargas y Daphne Cuevas (2020: 66) a quienes están en condiciones de más profunda desigualdad, situación que, como efecto de una inclusión desfavorable, reproduce

---

<sup>32</sup> Es importante recordar que el marco normativo inmediato para América Latina y el Caribe es la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará"* (OEA, 1994).

la distinción entre categorías de mujeres "adecuadas" y mujeres que requieren un trato de excepción.<sup>33</sup>

En estas aproximaciones en las que se pretende contar con insumos conceptuales susceptibles de orientar las políticas públicas y las acciones del Estado en su conjunto, nos encontramos, además, con otras dos acotaciones respecto a las categorías de sujeto en las que operan formas específicas de discriminación y violencia: las niñas y las personas LGBTIQ+. La pluralización de las mujeres con base en sus condiciones específicas de desigualdad, discriminación y violencia ha traído consigo, por una parte, la necesidad de reconocer los estrechos vínculos entre sexo, género, edad y parentesco, en el caso de las niñas,<sup>34</sup> así como las múltiples discriminaciones que derivan de la orientación sexual e identidad de género, en el segundo caso.

Las evidencias de estas complejas articulaciones entre ordenadores sociales de la desigualdad y la dominación han traído consigo una ampliación de la conceptualización y una terminología que le da contenidos específicos a la violencia por razón de género. En ese sentido, el énfasis en feminicidio/femicidio<sup>35</sup> como violencia extrema contra las mujeres por el hecho de ser mujeres adquirió rasgos propios en América Latina y el Caribe, porque puso nombre a una práctica inveterada y porque propició las evidencias de que la violencia de género contra las mujeres es, al mismo tiempo, generalizada y particularizada cuando se la explica en un marco de derechos humanos, con perspectiva de género, de interseccionalidad, de interculturalidad y de diversidad sexual. Esta comprensión se manifiesta en el

---

33 Silvia Federici (2014: 89) alertaba respecto a esta intencionalidad en un artículo escrito en 1997 y publicado en 2014, en el cual afirmó: "..., la ONU se ha volcado a una política de despatriarcalización dando paso a un nuevo contrato social entre poblaciones de mujeres (seleccionadas) y el estado..."

34 Es indispensable precisar que las niñas han estado presentes en las consideraciones de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing desde el inicio, pero la crudeza de las expresiones de violencia por razón de género que se ejercen contra ellas ha conducido a darles un tratamiento específico.

35 En los ámbitos académicos y jurídicos, los conceptos de feminicidio (Marcela Lagarde, 2011: 18-19) y femicidio (Ana Carcedo et al, 2010/2019: 541) suscitaron un fuerte debate en varios países de América Latina durante la primera década del siglo que corre. Actualmente se utilizan ambos conceptos, tanto en las teorizaciones feministas, como en las legislaciones sobre la materia y en los discursos políticos y de los medios de comunicación. En el *Modelo de Protocolo Latinoamericano de Investigación de las Muertes Violentas por Razones de Género* (OACNUDH/ONU Mujeres, s.f.: 14) se explica: "A pesar de esas diferencias conceptuales, los marcos normativos de la región utilizan indistintamente los términos 'femicidio' y 'feminicidio' para referirse a la muerte violenta de mujeres por razones de género, diferenciándolos del concepto neutral en términos de género de homicidio."

creciente reconocimiento de la violencia feminicida<sup>36</sup> como referente analítico-explicativo que permite identificar y abordar las "viejas" violencias contra las mujeres y las "nuevas" violencias que se observan en la región hoy día (CLADEM, en prensa; CEPAL, 2019).

En el periodo 1995-2020, las conceptualizaciones sobre violencia contra las mujeres presentes tanto en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing como en los documentos preparatorios y sucesivos a los exámenes quinquenales, han guiado el camino de los compromisos internacionales de trabajar para su erradicación, pero también han debido atender a las elaboraciones que producen otras organizaciones, agencias e instancias que comparten ese objetivo. ONU Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) ha convocado a académicas, activistas y funcionarias para afinar las conexiones entre conceptualización y aplicación práctica. Pero los procesos y los tiempos de elaboración teórica son discontinuos, lo que ha dado lugar a que algunas de las acepciones impulsadas desde Naciones Unidas se conviertan en normativas que instrumentalizan conceptos y, con el tiempo, les vacían de contenido y de potencial político.

### **La erradicación de la violencia por razón de género contra mujeres y niñas: una tarea pendiente en América Latina y el Caribe**

En los exámenes quinquenales sobre los avances de los compromisos contraídos en Beijing para asegurar el adelanto de las mujeres y las niñas en términos de igualdad de género, aparece la identificación de logros y obstáculos en cada una de las esferas prioritarias, así como los problemas que afectan la aplicación de las aspiraciones plasmadas en los documentos normativos de 1995, con las correspondientes propuestas para subsanarlos. Entre los logros más destacados se encuentran: el establecimiento de leyes contra la violencia de género, la conformación de instancias de la mujer, la capacitación del funcionariado en atención con perspectiva de género y la asignación de presupuesto a algunas de las tareas sustantivas que requiere la atención de las mujeres sobrevivientes. Sin embargo, las tareas pendientes parecen superar los avances. Virginia Vargas y Daphne Cuevas (2020: 20) afirman: "A pesar de la tenacidad del seguimiento, y de las exigencias de los feminismos a los Estados, el examen hecho en cada quinquenio -en Beijing+5, Beijing+10, Beijing+15, Beijing+20- vuelve a ser de asombrosa similitud en Beijing+25: lo cumplido no ha

---

36 El concepto *violencia feminicida* remite a "la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres." (LGAMVLV, Capítulo V, artículo 21. 2007/2017).

sido mucho, ha sido desigual, parcial, fragmentado, sin sentido de acumulación ni de armonización entre las diferentes áreas críticas de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (...).

Tanto la *Declaración Política con ocasión del 25º Aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer* (ONU, 2020a) como el *Informe regional sobre el examen de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing en los países de América Latina y el Caribe a 25 años de su aprobación* (CEPAL y ONU Mujeres, 2019) reconocen que la erradicación de la violencia por razones de género contra mujeres y niñas no sólo es una tarea pendiente, sino que las prácticas violentas se han exacerbado en el periodo que cubre el análisis. Uno de los documentos oficiales de evaluación del tema presenta la siguiente síntesis:

*8. La violencia contra las mujeres y las niñas sigue siendo generalizada. A nivel mundial, el 17,8 % de las mujeres de entre 15 y 49 años que han tenido pareja han sido objeto de violencia sexual o física por parte de su pareja en los últimos 12 meses. En los países menos adelantados, esa cifra se eleva al 24 % (véase la secc. III.C). En 2017, 137 mujeres fueron asesinadas cada día por su pareja o por otro miembro de su familia. La proporción de mujeres con necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar se ha estancado en un 10 % desde 2000 (véase la secc. III.B). En 2019, 190 millones de mujeres en edad reproductiva de todo el mundo que querían evitar el embarazo no utilizaron ningún método anticonceptivo. En los países afectados por conflictos y crisis los niveles de mortalidad materna son alarmantes, y la mitad de esos países presentan coeficientes altos o muy altos de 399 o más muertes por cada 100.000 nacidos vivos (véase la secc. III.E). Se necesitarán grandes esfuerzos para lograr que el coeficiente de mortalidad materna sea inferior a 70 muertes por cada 100.000 nacidos vivos para 2030, conforme a lo establecido en la meta 3.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (UN, 2019: 5).*

A nivel mundial, los datos más recientes refieren principalmente a violencia en la pareja/violencia doméstica (OMS, 2019) y a feminicidio/femicidio (CEPAL, s.f.). Un problema serio e irresuelto a la fecha es la captación sistemática de información sobre las distintas expresiones de la violencia que viven las mujeres, así como las temporalidades de éstas (es decir, si se trata de casos únicos, eventuales o reiterados a lo largo de la vida). Esto se debe a diversas razones, que van desde la dificultad para diseñar instrumentos adecuados para recoger la información, argumentos como los elevados costos de las encuestas especializadas o las reticencias (reales o supuestas) de las mujeres a hablar del tema.

Otra dificultad es de orden conceptual, pues la denominación de las distintas formas de violencia y la tipificación de los delitos relacionados con la violencia de género,

dificultan considerablemente la comparación de los datos para establecer tendencias regionales, continentales o mundiales (CLADEM, en prensa). A ello contribuye, además, que los levantamientos de información tienen una periodicidad no uniforme, lo que limita la posibilidad de establecer series o estudios longitudinales. Esto explica que "(...) resulta imposible hacer un análisis de las tendencias mundiales y regionales por la limitada cantidad de datos y los problemas para compararlos." (UN, 2019: 57). Este déficit tiene consecuencias serias, pues la falta de información confiable, sistematizada y accesible para la toma de decisiones, las políticas públicas, los cambios legislativos y los ejercicios presupuestales dificulta "vertebrar las políticas y los programas" (Ibid: 67).

A pesar de estas limitaciones, en los años recientes se han hecho esfuerzos importantes para documentar las tendencias cuantitativas y la gravedad cualitativa de distintas formas de violencia de género contra las mujeres y las niñas, en particular en lo que toca a violencia sexual y violencia feminicida. CLADEM (en prensa) realizó un importante esfuerzo por mostrar la interrelación entre violencia sexual y feminicidio/femicidio, desaparición de personas, suicidio femenino, falta de acceso a la interrupción legal del embarazo y muerte materna en doce países latinoamericanos y caribeños: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Los resultados que se obtuvieron con esta investigación son de particular relevancia, tanto por las violencias que se abordaron, como por los hallazgos que aportan al enfocar su análisis en niñas y adolescentes. Entre éstos, destaca la "alarmante incidencia de las muertes por femicidio o feminicidio, suicidios y muerte materna", un incremento de la pobreza infantil que concurre con "una reorganización regional y global de las violencias" que se expresa, entre otros problemas, en la "desaparición intermitente de niñas y adolescentes", la recurrencia y permanencia de la violencia por incesto, cometida por hombres muy cercanos en sus líneas de parentesco, principalmente padres y abuelos, así como el papel que juegan las abuelas en la denuncia y exigencia de justicia hacia sus nietas; la reducción en la edad de víctimas y agresores, la ausencia de sistemas de información efectivos para calcular y prevenir la letalidad de la violencia feminicida (CLADEM, en prensa: 153-154).

En el aspecto teórico, la investigación mencionada confirma la relevancia de contar con conceptos integradores (en este caso violencia feminicida) para encontrar explicaciones que analicen cada forma particular de violencia de género como parte de un problema social complejo, junto con sus interacciones. Este tipo de enfoque subsana uno de los problemas que se observan en los documentos oficiales de Naciones Unidas, en los cuales se menciona la interrelación e interdependencia de las distintas violencias, así como las formas específicas en que potencian la violencia de género contra las mujeres, particularmente en relación con la trata, la

violencia sexual en situaciones de conflicto armado, el uso de mujeres y niños como rehenes o el desplazamiento forzado, pero segmentándolas.

Por otra parte, es indispensable subrayar que, aun cuando es cierto que a nivel latinoamericano y mundial la mayoría de los actos de violencia contra las mujeres son perpetrados por sus parejas u otros hombres emparentados, las formas de violencia cometidas por desconocidos no son menores, ni menos graves, ni menos prevenibles. La multiplicidad y, en ocasiones, la combinación de ejecutores de violencia de género contra las mujeres habla de una constante actualización de la dominación masculina, al actuar como un mecanismo de poder que impide -o pretende obstaculizar- la autonomía de las mujeres en toda su diversidad.

Estas consideraciones conducen a la reflexión en torno a los mecanismos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Como se ha insistido, en América Latina y el Caribe se ha dado un proceso disímil pero sostenido de procesos legislativos en torno a ese problema, así como a la búsqueda de armonización del conjunto de leyes que atienden el respeto y el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. En esa dirección, el Informe de CEPAL hace un recuento de los planes nacionales para la erradicación de la violencia contra las mujeres, los avances en las legislaciones nacionales, los diseños de protocolos y marcos de atención, los mecanismos de coordinación interinstitucional, los servicios especializados, la formación del funcionariado público, la creación de observatorios de género, centros de emergencia, albergues y casas de acogida, campañas de sensibilización, diseño de estrategias frente a la desaparición de mujeres, así como de acciones de prevención y acceso a la justicia (CEPAL, 2019: 18-24).

También reconoce avances en la institucionalización de los sistemas de información que dan cuenta de la situación de las mujeres y las niñas en la región latinoamericana, como estadísticas especializadas en violencia de género contra las mujeres y en otros temas pertenecientes a la documentación de las desigualdades que afectan de manera diferenciada a grupos particulares de mujeres y de personas LGBTIQ+. Destaca la elaboración de los Atlas de Género como documentos/instrumentos de georreferenciación que exponen las diferencias entre mujeres de acuerdo a diferentes dimensiones de análisis, así como las encuestas sobre el uso del tiempo, la iniciativa colombiana que incluye los trabajos de cuidados en las cuentas nacionales, el ejercicio costarricense de incluir el trabajo doméstico no remunerado en una cuenta satélite del Banco central de Costa Rica, los registros de violencia de género contra mujeres y niñas, y las distintas mediciones de feminicidio (Ibid: 41-43). Sin embargo, todo ello sigue siendo insuficiente porque no hay un control efectivo sobre el uso de los recursos asignados a los gobiernos nacionales para emprender las acciones que cada uno de esos instrumentos impulsa y, en particular, porque se

ha puesto mucho más énfasis en la atención y la sanción, que en la prevención y la erradicación de esas formas de violencia.

El feminicidio/femicidio se ha erigido en el problema de violencia de género más agudo para las mujeres, para las sociedades locales y para los gobiernos regionales. En el *Documento alternativo* (NGO/CSW LAC, s.f.) elaborado por numerosas organizaciones de la sociedad civil, se señala que América Latina es la región del mundo en donde las mujeres experimentan "los mayores índices de femicidios y de inseguridad", debido a "la presencia de un poder judicial sexista, la insuficiente rendición de cuentas del gobierno y la escasa solidez de algunas instituciones" (Ibid: 13). De acuerdo con información de la CEPAL (2021), en 2020 hubo al menos 4,091 víctimas de feminicidio en 26 países latinoamericanos y caribeños (10.6% menos que en 2019), lo cual arroja aproximadamente 11.20 casos diarios.

A esta situación contribuye la desatención a las mujeres en las experiencias previas al feminicidio, en las cuales se constata la combinación entre violencia por razones de género, racismo, lesbofobia, transfobia y etnocentrismo, entre otras formas de discriminación y opresión, junto con el escaso -o nulo- acceso a la justicia, la atención deficiente a las mujeres que viven violencia, la persistencia de estereotipos de género, prejuicios de clase, étnico-racistas, sexistas y misóginos en los operadores de justicia, que conducen a la revictimización de las denunciadas.

Así como el documento de CLADEM evidenció violencias de género particulares en relación con la violencia feminicida y sexual, el elaborado por las organizaciones de la sociedad civil retoma, entre otras prácticas nocivas "de alta prevalencia en la región", los matrimonios y uniones infantiles, tempranas y forzadas, la institucionalización de niños, niñas y adolescentes como consecuencia de desastres naturales y otras formas de violencia institucional que se observan en los países latinoamericanos y caribeños. A ellos se suma la violencia digital y el ciberacoso (NGO/CSW LAC, s.f.: 13-14) e inscribe estas situaciones en la globalización de un modelo económico extractivista y de acumulación de capital hostil para las mujeres en todos los aspectos, el cual atenta contra el conjunto de sus derechos humanos y amenaza dramática y cotidianamente la sustentabilidad de la vida.

En América Latina y el Caribe, otras situaciones nefastas para las mujeres por largo tiempo han sido los conflictos armados internos, las dictaduras, la guerra sucia, el tráfico de personas, los desplazamientos forzados, la desaparición forzada, la migración interna e internacional por razones de violencia económica, política y de género, las cuales tienen lugar en contextos de grandes dificultades para consolidar las aspiraciones democráticas. Esos entramados sociopolíticos y económicos tienen profundas connotaciones de género que, como lo ha mostrado la historia reciente, han colocado a las mujeres y a las niñas de posiciones de complejas

desventajas, mismas que se agravan en el caso de indígenas, afrodescendientes y pobres. Las lacerantes prácticas de violación sexual llevadas a cabo en zonas de Guatemala y Colombia durante el conflicto armado interno, de esterilización forzada de mujeres en Perú durante la presidencia de Alberto Fujimori, o los feminicidios de mujeres en México son ejemplos expresivos de violencias extremas que, debido a la deshumanización que llevan consigo, han dado pie también a movilizaciones nacionales e internacionales de denuncia, judicialización y exigencias de justicia que se han traducido en casos emblemáticos para la sanción de la violencia contra las mujeres y las niñas, como el de Sepur Zarco, en el que se enjuició al ejército y al ejecutivo guatemalteco (Tribunal Primero de Sentencia Penal, 2016), o la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el gobierno mexicano, conocida como Resolución del Campo Algodonero (CIDH, 2009).<sup>37</sup> Estos casos, entre otros, abren caminos a seguir en la exigencia de justicia, pero también ofrecen guías pedagógicas para fortalecer la afirmación de que las medidas de prevención deben ser impulsadas como elementos que apuntalan la justicia misma, puesto que requieren asentarse en condiciones que apunten a la equidad de género y social.

Por otra parte, las circunstancias de las mujeres en los contextos post-conflicto también han sido motivo de movilizaciones, investigación y definición de mecanismos para garantizar la incorporación de las mujeres a los organismos de toma de decisiones para resolución de conflictos y para la construcción de paz, tal como lo señaló la Resolución 1325 de Naciones Unidas (UN, 2000). La situación de mujeres desplazadas, refugiadas y solicitantes de asilo político es un indicador de que los conflictos y las guerras no son neutrales en materia de género, situación que se ha agudizado en las dos últimas décadas a nivel global, lo cual motivó a la misma instancia a publicar el documento "Women and Peace and Security" (UN, 2021) para alertar a los gobiernos en relación con la necesidad de revertir la inversión en armamento y militarización para priorizar, por el contrario, el gasto en materia de seguridad humana.

Al panorama mundial de suyo alarmante se sumaron los efectos devastadores de la pandemia de Covid-19, con lo que se acrecentó la subrepresentación y la marginalización de las mujeres respecto a todas las áreas de desempeño señaladas en la Resolución 1325. Como se plantea en distintos análisis (Guadalupe Cavero, 2021; Lucía H. Parodi, s/f), las medidas progresistas y equitativas promovidas por ésta han cobijado a miles de mujeres pero, al mismo tiempo, han sido de escasa observancia en los países o regiones que viven conflictos y postconflictos armados, así como en la necesaria reorientación de los programas centrados en la seguridad

---

<sup>37</sup> La bibliografía sobre casos de justicia emergente en casos de violencia contra mujeres y niñas en contextos de conflicto es amplia. Aquí me restrinjo a mencionar únicamente las resoluciones judiciales dado su carácter normativo y paradigmático.

hacia una perspectiva de seguridad humana y de género, situación paradójica que se ha presentado reiteradamente en América Latina y el Caribe (Glenda García, 2015; Aura Quiñónez, 2018).

En una línea de análisis concomitante, tanto en los documentos oficiales como en los alternativos, se expone una preocupación por el momento actual que atraviesan las sociedades y democracias latinoamericanas y caribeñas, en el que están teniendo lugar políticas regresivas, fundamentalistas, conservadoras y antifeministas que impulsan un giro hacia la "neutralidad de género" en las leyes que deben proteger a las mujeres (UN, 2019: 62), por razones ideológicas que se pretende justificar con las políticas de austeridad y de ajustes fiscales que han tendido a ser aplicados, en primer lugar, a los presupuestos asignados a las cuatro tareas sustantivas de trabajo en relación con la violencia por razón de género contra las mujeres. Estas circunstancias van de la mano con frágiles situaciones de paz, democracias debilitadas, restricciones generalizadas a las libertades, consecuencias de la crisis ambiental y el cambio climático que afectan a las poblaciones de manera inequitativa y ampliación de los marcos de acción e impunidad del crimen organizado (Jules Falquet, 2017).

### **El reconocimiento de "otras" y "nuevas" violencias contra las mujeres**

En América Latina, los Estados miembros de las Naciones Unidas reportaron importantes medidas en relación con la implementación de leyes contra la violencia por razones de género, contra la discriminación, en algunos casos para despenalizar el aborto o permitir la interrupción legal del embarazo; en otros más para combatir la trata de personas, en particular de niñas y mujeres adolescentes o jóvenes (ONU Mujeres, 2020c), pero las realidades en que viven millones de mujeres del continente están marcadas por un incremento cuantitativo de la violencia, acompañado de alarmantes intensificaciones de la crueldad con que ésta es ejercida en su contra (Daniela Rea Gómez, 2020), al grado de que autoras como Jules Falquet (2017) hablan de una "guerra de baja intensidad" contra las mujeres. En relación con ello, las Naciones Unidas reconocen riesgos, obstáculos y retrocesos de toda índole que están afectando a niñas y mujeres, colocándolas en situaciones de mayor exposición a los efectos de las crisis globales, las violencias estructurales y las violencias específicas por razón de género (ONU Mujeres, 2020b).

Los últimos 27 años desde la adopción de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing han sido el escenario de importantes contradicciones y tensiones en todos los campos de la vida a nivel global, de la mano de una agudización de las desigualdades sociales y económicas. Por una parte, para reducidos grupos de la población mundial el acceso a sus necesidades básicas está garantizado, tienen lo suficiente y más, gracias a un "sistema económico fallido que hunde sus raíces

en la economía neoliberal y el secuestro democrático por parte de las élites, y que explota y exagera sistemas profundamente cimentados sobre la desigualdad y la opresión, como el patriarcado y el racismo estructural, impregnados de supremacismo blanco" (Oxfam, 2021: 10), mientras las mayorías carecen de buena parte de esas necesidades satisfechas. La producción de alimentos es la más alta de la historia, como también lo es el número de personas que no tienen acceso a una alimentación suficiente, nutritiva y de calidad. La producción de riqueza capitalista es ininterrumpida, como lo es también la pobreza. En ese contexto, la violencia estructural se ha articulado con violencias particulares en relación con las condiciones de desigualdad de las poblaciones, entre mujeres y hombres, y de acuerdo con los procesos de racialización, discriminación étnica, exclusiones por identidad de género y otras condiciones de subalternización. Con ello, hoy en día asistimos a la convivencia de formas "aceptadas" de violencia por razón de género con formas caracterizadas como "otras" o "nuevas", las cuales introducen renovados desafíos para su explicación, prevención, atención, sanción y posible erradicación.

Bajo la expresión "otras violencias", el Informe de CEPAL (2019: 23) alude a: mutilación genital femenina, violencia obstétrica, penalización de la interrupción del aborto, acoso callejero, acoso digital, "difusión de mensajes de contenido misógino a través de Internet" junto con algunas medidas referidas a la implementación de enfoques interculturales en la atención a pueblos indígenas y rurales que no respetan el debido proceso, el acceso a la justicia en los idiomas propios, y caen en la implementación de acciones sin consentimiento libre, previo e informado (como esterilización o instalación de dispositivos intrauterinos, por ejemplo). Estas formas de violencia han existido de mucho tiempo atrás, pero en la actualidad son reconocidas como un problema social en el que interviene el Estado.<sup>38</sup>

Por su parte, Natalia Gherardi (2016) identifica las siguientes modalidades de "otras violencias": doméstica, institucional,<sup>39</sup> laboral, obstétrica, mediática, contra

---

38 En palabras de Natalia Gherardi (2016: 5), "Se trata de otras formas de violencia que socavan la autonomía de las mujeres en sus distintas dimensiones: violencias en los procesos reproductivos que impactan en la autonomía física; violencias mediáticas y simbólicas reproducidas en el discurso público, que restringen la autonomía política; y violencias en ámbitos sociales, educativos y laborales, que limitan el ejercicio de la autonomía económica de las mujeres."

39 Entre las fuerzas que confrontan los avances y los derechos de las mujeres, los emplazamientos neoconservadores en contra del feminismo, junto con la llamada "ideología de género", han dado pie a nuevas formas de violencia institucional y en la comunidad, las cuales señalan y estigmatizan a las mujeres que no se ajustan a los valores "tradicionales", a través de expresiones violentas de corte ideológico que las confrontan con argumentos misóginos exacerbados. En el plano gubernamental, esto se expresa a través del retiro, la negación o el condicionamiento de presupuestos y apoyos económicos estatales, tanto a programas sociales como a iniciativas de las mujeres organizadas que requieren recursos para mantener las acciones que realizan con mujeres que han vivido violencia de género.

los derechos reproductivos, acoso sexual -particularmente en los ámbitos laborales y educativos, así como en espacios públicos-, violencia patrimonial y económica y simbólica. En algunas legislaciones, como la mexicana, se establece la distinción entre hostigamiento y acoso sexual de acuerdo con la presencia de relaciones de subordinación (en el primero) o no (en el segundo) entre agresor y víctima.<sup>40</sup>

Como se expuso en el primer apartado de este documento, las conceptualizaciones sobre la violencia contra las mujeres se han venido ampliando en la medida en que se estudia más el fenómeno pero, a la vez, en cuanto éste se expresa con más claridad en una multiplicidad de prácticas, teniendo como sujetos a un conjunto de actores cada vez más diversificado. En esa búsqueda de expresar la transversalidad y reforzamiento mutuo de las violencias, se han introducido en la literatura académica y en el activismo feminista conceptos como el de lesbofemicidio (CONAPRED, 2016), femigenocidio (Rita Segato, 2014) o violencia espiritual.<sup>41</sup>

A las anteriores se suman las consideradas "nuevas" violencias: aquellas que se han generado como resultado de una presencia creciente de las mujeres en ámbitos e instituciones a las cuales no habían tenido acceso o éste había sido extremadamente selectivo y restrictivo. Entre ellas destaca la violencia política, el acoso político, el ciberacoso, la violencia antifeminista, la violencia "facilitada por la tecnología" (UN, 2019: 56), la violencia contra defensoras de derechos humanos y periodistas (Daniela Rea, 2020), el transfemicidio (Siobhan Guerrero y Leah Muñoz, 2018), la violencia ambiental y el ecofemicidio (Karina Bidaseca, 2018), entre otras.

Natalia Gherardi hace una observación importante en relación con la violencia política que se puede hacer extensiva al resto de violencias antes enunciadas: precisar que se trata de formas de violencia ejercidas en contra de las mujeres, para enfatizar el contenido estructural que llevan consigo (2016: 29). Desde una perspectiva interseccional e intercultural, es imprescindible, además, adjetivarlas en relación con el grupo específico de mujeres a las que afecta, para acentuar la direccionalidad, intencionalidad y gravedad de cada una de ellas. Esas precisiones apuntan, una vez

---

40 La autora identifica estas categorías a partir de la revisión de las legislaciones integrales sobre violencia contra las mujeres de Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela, cuyas leyes se promulgaron entre 2007 y 2015.

41 El concepto de violencia espiritual es, quizás, uno de los más polisémicos de este grupo debido a que se ha acuñado por colectividades indígenas, religiosas no hegemónicas, queer/cuir, para denunciar y adoptar una postura crítica frente a los denodados y constantes cuestionamientos que se realizan a los conocimientos y prácticas ancestrales y espirituales "otras", acompañados de prácticas discriminatorias y excluyentes. En los años recientes ha recibido particular atención porque forma parte, también, de las denuncias de epistemicidio sistemático que han recibido los conocimientos no occidentales, no heteronormativos y no dogmáticos. Ver ECMIA (2020), Mezquita de Mujeres (2018), Q de Cuir (2019), por mencionar tan sólo algunos ejemplos.

más, hacia la necesaria vinculación entre elaboraciones conceptuales, políticas, legislativas y administrativas que permitan construir el andamiaje necesario para enfrentarlas.

Las investigaciones y acopio de información en relación con cada una de las formas de violencia mencionadas en este apartado están iniciando y hacen falta indicadores y, sobre todo, denuncias explícitas por parte de las víctimas para generar información cuantitativa suficiente y de calidad para demostrar su relevancia, lo que contribuirá a dimensionar las múltiples aproximaciones y apreciaciones de corte cualitativo que se han generado en los años recientes.

Por otra parte, estas violencias están directamente asociadas con las condiciones de seguridad e inseguridad que prevalecen en los países latinoamericanos y caribeños.<sup>42</sup> Con políticas orientadas por un enfoque excesivo en la seguridad, se ha otorgado un peso desproporcionado a los mecanismos de seguridad estatal, dirigida y controlada, en detrimento del reforzamiento de los vínculos comunitarios que están en la base de la solidaridad con la que se pueden enfrentar los riesgos y amenazas, tanto al interior como al exterior de las unidades socio territoriales.<sup>43</sup> En esa dirección, iniciativas como la iniciativa global Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros para las Mujeres y las Niñas impulsado por ONU Mujeres a partir de 2010 ameritaría una revisión y ampliación de miras.<sup>44</sup>

Es indispensable hacer notar que algunas de estas violencias no están incluidas en los apartados específicos sobre violencia de género contra las mujeres, sino en las otras esferas de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing recogidas en los documentos oficiales. Así, las distintas expresiones de violencia en la comunidad, violencia institucional, violencia política, violencia digital, atentados contra la vida, la integridad y la dignidad de las defensoras de derechos humanos y las periodistas, trata de personas, explotación sexual, discriminación por identidad de género, que son violencias de género, se incluyen como consecuencias de procesos estructurales globales, dando una visión fragmentaria de la amplitud de las expresiones de este

---

42 Montserrat Sagot (2012: 90) retomó la noción de "fascismo social" propuesta por Boaventura de Sousa Santos para explicar la situación sociopolítica y económica de Centroamérica. Entre las características de ese régimen, menciona la interacción de violencia y seguridad a un punto tal que "se convierten en determinantes del modo de vida en las democracias neoliberales...". Esta afirmación puede hacerse extensiva a otras regiones latinoamericanas y caribeñas.

43 ONU Mujeres, 2019.

44 Uno de los componentes de este programa es, precisamente, el de espacios públicos libre de violencia contra las mujeres. Ver ONU Mujeres, 2017.

concepto en la vida diaria de las mujeres.<sup>45</sup> Lo que se filtra es la persistencia de una noción heteronormativa que prioriza las dimensiones familiar, conyugal, íntima y heterosexual de la violencia de género. Por ello es indispensable hacer visibles, analizar y colocar en el debate esta amplitud de formas de violencia, no sólo como efectos de ciertas problemáticas, sino porque están en la base de la compleja cultura de género que hace de las relaciones de poder y de la violencia una díada de mutuas implicaciones que sustenta y legitima la subordinación de las mujeres, la conculcación de sus derechos, y las limitaciones a su libertad, independencia y autonomía.

### **Movilizaciones de mujeres y feministas contra la violencia por razones de género**

Un gran logro de los feminismos fue politizar la violencia por razón de género en contra de las mujeres y colocarla como un tema de urgente resolución en la agenda pública. Feministas de distintas edades, condiciones sociales, posturas teórico-políticas y ubicaciones geográficas han hecho investigaciones relevantes, han actuado como observadoras ciudadanas y contraloras sociales respecto a la implementación y cumplimiento de los acuerdos y obligaciones suscritos por los gobiernos latinoamericanos y caribeños en la materia; han sido críticas de las desviaciones de los recursos asignados por Naciones Unidas para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, además de hacer prospectivas propias en relación con el previsible incumplimiento de la Agenda 2030. También han planteado críticas rigurosas a las simulaciones de los gobiernos implícitas en los informes que presentan respecto a los exámenes quinquenales de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

La exacerbación de las violencias en las dos últimas décadas va de la mano con la radicalización de las demandas de las mujeres en torno a su erradicación. De ahí que una de las movilizaciones masivas, constantes y mediáticas más importantes haya sido la de organizaciones de mujeres y feministas<sup>46</sup> en contra de la violencia

---

45 Es importante reconocer, sin embargo, que hay iniciativas para impulsar abordajes y acciones que integren lo que se ha desagregado, como la modificación al Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 de la Organización Internacional del Trabajo, en el que se prescriben un conjunto de medidas que toman en cuenta las afectaciones personales y sociales que trae consigo el acoso laboral, desde un enfoque "inclusivo e integrado" (Ver Preámbulo).

46 Es importante establecer esta distinción debido a que las organizaciones de mujeres confluyen con las feministas en la demanda de justicia y del cumplimiento del derecho a una vida libre de violencia para las mujeres, pero no suscriben los mismos principios, las mismas críticas ni los mismos análisis políticos en relación con el carácter patriarcal de las sociedades en las que actúan. Incluso algunas organizaciones de mujeres disienten de las posturas feministas y en otros campos se constituyen en contrapesos políticos e ideológicos en lo que concierne a exigencias como la despenalización del aborto, el matrimonio entre personas del mismo sexo, el derecho a la maternidad/paternidad de parejas no heterosexuales o el reconocimiento de las identidades sexuales no binarias.

de género, pero muy marcadamente, en contra del feminicidio. Estas movilizaciones se han potenciado mutuamente con las diversas manifestaciones en contra del acoso y el hostigamiento sexual, así como de la violencia sexual en su sentido más amplio. Se podría considerar que la masificación y radicalización de las expresiones públicas de estas denuncias configuran, por sí mismas, un indicador por defecto del incumplimiento de los objetivos de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y del irrespeto a los derechos humanos de las mujeres en las sociedades de la región.

La protesta social protagonizada por las feministas en el momento actual se caracteriza por una amplia participación de feministas jóvenes, quienes han consolidado la denuncia pública como recurso para evidenciar las distintas formas de violencia entrelazadas con expresiones concretas de discriminación, racismo, colonialismo, explotación y exclusiones. Quizás uno de sus rasgos más distintivos sea que las jóvenes desconfían profundamente de los gobiernos y critican frontalmente el incumplimiento de los compromisos suscritos por éstos ante instancias internacionales, como ONU Mujeres. A diferencia de muchas de las feministas que las antecedieron y de las que continúan practicando la interlocución con ambas entidades (gobiernos e instancias internacionales), estas jóvenes no buscan financiamientos gubernamentales o internacionales, sino que expresan una voluntad de autosuficiencia económica que las aleja también de las organizaciones no gubernamentales. Practican formas de organización no institucionalizadas, articuladas a través de las redes sociales y otras instancias "informales" de convocatoria y participación. Eso les da autonomía política, una visibilidad indefinida, de difícil localización e identificación que les permite implementar mecanismos novedosos de movilización política.

Estas nuevas movilizaciones se posicionan frente a actores también más diversificados y dispersos, muchos de los cuales producen las nuevas formas de violencia que enfrentan hoy día. Así, quienes participan en esas movilizaciones públicas, sean presenciales o virtuales, lo mismo denuncian la violencia de las parejas que las violencias estructurales operadas por el capital financiero, el extractivismo que atenta contra la vida puesta en escena por las transnacionales, o los fundamentalismos que, a través de las acciones antifeministas y antiderechos que emprenden, entre otras, iglesias y agrupaciones religiosas de diversos credos, pretenden perpetuar el control sobre las mujeres, sus cuerpos y sus sexualidades.

Además de las movilizaciones en las calles y espacios públicos, las acciones emprendidas a través de las redes sociales también han tenido efectos notables en la visibilización y denuncia de las diferentes manifestaciones de la violencia de género contra las mujeres. Algunas de ellas pusieron de relieve un componente de clase y ocupacional que no se había hecho tan evidente durante mucho tiempo,

como sucedió con el movimiento #MeToo, en el que mujeres con destacadas posiciones en el mundo del espectáculo internacional apoyaron y acusaron también a agresores encumbrados en el ramo. A #MeToo se sumaron también intelectuales, académicas, estudiantes universitarias, artistas, develando un mundo de violencias, complicidades y corrupciones masculinas que no se desconocía, pero cuyos alcances no se habían documentado debidamente.

En América Latina y el Caribe, una de las movilizaciones emblemáticas en redes sociales ha sido #Niunamenos, centrada en la denuncia del feminicidio por parte de las activistas argentinas y en la lucha contra las violencias machistas. De Argentina se expandió a la mayoría de los países latinoamericanos, configurando referencias compartidas para las organizaciones de mujeres y feministas.

Las consideraciones de Naciones Unidas (2019) que versan sobre Beijing+25 mencionan estas movilizaciones y otras más, a la par de reconocer el impulso que las jóvenes están dando a mantener la presión constante porque se erradique la violencia de género, en particular la violencia feminicida, a nivel global. Hacen suyo el análisis del deterioro de las condiciones de vida producido por la implementación a rajatabla del modelo capitalista extractivista, del neoliberalismo que ha generado nuevas desigualdades y exclusiones, y de una política de desinformación y educación deficiente.

Pero lo que no alcanzan a asumir es la profundidad de las heridas que la necropolítica ha dejado en las sociedades latinoamericanas y caribeñas, marcadas por historias de colonización, despojo, violencias, masacres y genocidios, a las que se han añadido las más devastadoras prácticas de aniquilamiento de las mujeres, en particular de las más empobrecidas, racializadas, excluidas, vulneradas, explotadas, desplazadas, sujetas a trata, despojadas, discriminadas y maltratadas, sin que eso signifique que mujeres con condiciones sociales menos desventajosas estén exentas de vivir violencias de género cotidianas, esporádicas o feminicidas.

Las movilizaciones de mujeres y feministas contemporáneas exhiben estas condiciones y los duelos que llevan consigo, con una voluntad de impulsar "praxis feministas para vivir y no morir" (Alvarado, Mariana; Delmy Tania Cruz Hernández y Lisset Coba Mejía, 2020: 20), al mismo tiempo que se desmarcan de los que consideran tratamientos superficiales y a modo de las iniciativas de Naciones Unidas. Como lo señala el Frente Feminista Nacional (2020) en el caso de México, la principal preocupación es que "(...) los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, suscritos por nuestro país, no se concretan en la vida de las mujeres (...)", preocupación compartida por otras organizaciones y colectivas de América Latina y el Caribe.

La presencia de las violencias contra las mujeres en la agenda pública es el resultado de las múltiples acciones emprendidas por el movimiento amplio de mujeres, acciones que han sido dinámicas y continuas durante al menos cinco décadas. En sus distintas modalidades, han puesto en evidencia las violencias machistas arraigadas y las que se configuran a la luz de los cambios en el contexto. También han impulsado formas efectivas de exigibilidad, traducidas en la adopción de medidas emergentes por parte del funcionariado nacional, así como mecanismos de observación ciudadana en distintas escalas, incluida la internacional.

Sin embargo, es preciso mencionar que con cada avance surgen también nuevas necesidades en distintas materias, entre las cuales la redefinición de la justicia se ha convertido en un punto de confluencia entre distintas corrientes y expresiones de los grupos de mujeres organizadas y de las feministas que suscriben distintas posturas teórico-políticas. En sus críticas al Estado, a la democracia, a la injusticia generalizada, a la desigualdad, a la heteronormatividad y a la racialización, han perfilado también debates en torno a quiénes son los sujetos políticos del feminismo y de los feminismos; debates en los que las posiciones intergeneracionales, genéricas, étnicas, racializadas y de clase de sus participantes acerca de la erradicación de todas las formas de violencia -de género, contra las mujeres y las niñas, estructurales- han abierto las puertas a una problematización cada vez más profunda, ante la cual las instituciones nacionales y las instancias internacionales están obligadas a dar respuestas concretas, integrales y de largo alcance.

### **Un escenario inesperado: los efectos de la pandemia de Covid-19 en la violencia por razón de género contra mujeres y niñas en América Latina y el Caribe**

En ediciones anteriores de los exámenes quinquenales de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, el VIH era el vector epidemiológico a considerar por su imbricación con distintos aspectos de la violencia de género y la discriminación. En el caso del Aniversario de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing se sumó la pandemia de Covid-19, cuyos efectos han sido devastadores para las poblaciones y, como era de suponerse, sumamente lucrativos para varias ramas industriales y el empresariado que controla los mercados globales.

El primer efecto no es sorprendente, pues a nivel global se habían establecido las bases político-económicas para que la pandemia trajera consecuencias graves para la mayoría de la población: desde la década de 1980 presenciamos el desmantelamiento de los sistemas de salud, la ausencia de políticas de prevención sanitaria, debilidades o extinción de los sistemas distributivos, modalidades de trabajo y vivienda que se sustentan en el hacinamiento y la falta o deficiencia de servicios públicos básicos -como el agua potable-, incremento de la dependencia de las industrias locales respecto a las transnacionales, concentración desigual de las

instituciones en las que se desarrollan las ciencias, las tecnologías y la innovación, intensificación de las políticas de ignorancia inducida y mentalidades anti o contra científicas, exacerbación de la circulación de armas -puestas en manos de la población civil-, fortalecimiento de las redes internacionales de crimen organizado y de controles territoriales en manos ajenas al Estado, por mencionar algunas de ellas.

Desde el inicio, las académicas y activistas feministas alertaron respecto a la agudización de las contradicciones en las relaciones entre hombres y mujeres, con un previsible incremento de la violencia contra las mujeres como efecto de las medidas de confinamiento en los hogares, de antemano caracterizados ya como espacios de riesgo para la vida, la integridad y la seguridad de las mujeres, sea cual sea su condición social y económica. Para abril de 2020, ONU Mujeres (2020d) ya alertaba respecto a esos riesgos, así como los que enfrentarían las trabajadoras de la salud, la comunidad LGBTIQ+, las niñas y adolescentes, las niñas y mujeres con discapacidades, las mujeres en situación de movilidad humana, las trabajadoras del sector informal, las lideresas y defensoras de derechos humanos, entre otras. En ese mismo documento proporcionó algunos datos iniciales respecto al incremento de la violencia por razón de género en contra de las mujeres en América Latina, en particular la doméstica e intrafamiliar y la violación sexual, se lanzaron mensajes clave así como "Estrategias y recomendaciones para prevenir y responder a la violencia contra las mujeres y las niñas frente al Covid-19" y se enumeraron los "Esfuerzos de ONU Mujeres en América Latina y el Caribe para la eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas de cara a la respuesta la Covid-19 y la recuperación". Phumzile Mlambo-Ngcuka, Directora Ejecutiva de ONU Mujeres en ese periodo, caracterizó a la violencia contra las mujeres como "una pandemia en la sombra". (ONU Mujeres, 2020e).

Al igual que ocurrió en otros continentes, en América Latina y el Caribe los efectos de la pandemia de Covid-19 en la violencia por razón de género contra mujeres y niñas pusieron en evidencia los problemas estructurales no resueltos, así como la articulación de esa violencia con otras situaciones agravadas por la desigualdad social. Esto ha colocado a las iniciativas de Naciones Unidas en un escenario en el que los lentos avances en materia de igualdad de género y se encuentran en peligro de retroceso. De febrero de 2020 a marzo de 2021, la tendencia ha sido reportar incrementos en todas las formas de violencia contra las mujeres y la comunidad LGBTIQ+. Las principales fuentes de información han sido los registros de llamadas telefónicas para reportar eventos de violencia, solicitando atención para las víctimas o para denunciar los hechos (CEPAL, 2020). A la par, se documentaron las limitaciones institucionales para dar respuesta amplia y oportuna tanto a la solicitud de atención y servicios, en particular en lo que respecta a los albergues y refugios para mujeres, niñas y niños víctimas de violencia de género, como a la recepción, seguimiento y debida diligencia de las denuncias y procedimientos

jurídicos derivados de éstas (OEA/CIM, 2020). En general, se ha constatado que durante la pandemia se ha dificultado aún más la obtención de información institucional de primera mano, que hay importantes subregistros y que las cifras oficiales no necesariamente corresponden a la realidad.

Es importante señalar que otras fuentes de información fundamentales han sido las recopiladas por las organizaciones de mujeres y feministas, quienes a través de su trabajo cotidiano, en el terreno, han registrado el aumento de agresiones de todo tipo contra las niñas, adolescentes y mujeres en distintos ámbitos rurales y urbanos, así como su relación con el aumento en el consumo de alcohol y pornografía y la intensificación de la violencia digital y el ciberacoso, lo que también ha sido reportado por fuentes oficiales.

Un aspecto igual de alarmante es la notable ampliación de las brechas de desigualdad entre mujeres. En correspondencia con las tendencias generalizadas, la pandemia ha hecho más evidentes las distancias sociales entre mujeres por condición de clase, de identidad genérica y étnico-racial, además de las consecuencias de vivir en un contexto urbano, semiurbano, periurbano o rural. Contar con condiciones de vida dignas no es una realidad para la mayoría de las mujeres latinoamericanas y caribeñas, pero los efectos económicos, educativos y laborales de la pandemia han menoscabado las condiciones previas para millones de ellas.

Entre algunas de las consecuencias de la pandemia de Covid-19 para las mujeres asociadas a la violencia de género, se pueden mencionar: pobreza de tiempo, restricciones en el uso del espacio doméstico, acceso diferenciado e inequitativo a la tecnología y a la conectividad para llevar a cabo actividades laborales, educativas, de organización política o de participación social a distancia; sobrecargas de trabajo, en particular por la indiferenciación entre trabajo productivo, reproductivo y de cuidados a lo largo de jornadas extenuantes; pérdida de la privacidad; aumento de las presiones derivadas de deficiencias en los servicios públicos; problemas de salud física, psicológica, emocional y mental; secuelas en quienes padecieron Covid-19 y estrés en quienes han cuidado a personas contagiadas; alteraciones en los rituales funerarios; modificaciones alimentarias; aumento en los embarazos no deseados; deficiencias en la atención de problemas de salud sexual y reproductiva; aumento de la violencia sexual en el hogar; dificultades económicas, reducción de ingresos o pérdida de empleo.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> La bibliografía académica sobre el tema se ha producido de forma rápida y en cantidad creciente. Las menciones incluidas en el párrafo sintetizan los reportes de distintos artículos y libros, cuya citación aquí excede la extensión del texto. Sin embargo, a manera de ejemplo de los esfuerzos de abordajes complejos del tema, se puede consultar Miriam Pilar Grossi y Rodrigo Toniol, org., 2020. Para información estadística se puede consultar CEPAL, 2020b; ONUMUJERES, 2020d; UN, 2021.

De manera muy marcada, ha disminuido aún más el acceso a la justicia en casos de violencia de género y violencia feminicida, de antemano deficitario en la región y una de las demandas más sentidas de las mujeres, de las víctimas directas e indirectas, de la sociedad civil, de los pueblos indígenas y afrodescendientes, así como de las personas pertenecientes a la comunidad LGBTIQ+. Esta situación se asienta en las deficiencias previas del sistema judicial, de las políticas públicas, del reconocimiento de la ciudadanía múltiple por parte del Estado, de las políticas educativas y del proceso civilizatorio. Así, los componentes del acceso a la justicia señalados por la CEDAW (2015): justiciabilidad, disponibilidad, accesibilidad, buena calidad, suministro de recursos y rendición de cuentas de los sistemas de justicia, presentan mayores dificultades para su cumplimiento.

En tiempos de Covid-19, los señalamientos reiterados en los documentos oficiales al 25 Aniversario de Beijing en torno a la prevalencia de estereotipos y prejuicios de género se han acentuado debido a la aparición de un nuevo referente de estigmatización: haber padecido la enfermedad o vincularse con ella de alguna manera, como lo muestran las actitudes discriminatorias para quienes están en la primera circunstancia y las agresiones vividas por personal médico y de salud, principalmente médicas y enfermeras, en la segunda situación.

Desde inicios de 2021, el panorama incluye una nueva referencia a la desigualdad internacional y la inequidad social: el acceso a las vacunas que prevengan el Covid-19. La historia de las orientaciones y sesgos de género que la acompañan, abordada con un análisis interseccional e intercultural, está por escribirse.

En vistas a un posible escenario postpandemia, el panorama no es alentador. Tanto ONU Mujeres como otras organizaciones internacionales, grupos de académicas, políticas, intelectuales y activistas feministas afirman que la situación sanitaria podrá llegar a controlarse, pero la pandemia de la violencia de género no, pues las tendencias que se han expresado en el último año (febrero 2020-marzo 2021) muestran un reforzamiento que amenaza con echar atrás los pocos avances logrados en cuanto a su prevención, atención, sanción y erradicación (ONU Mujeres, 2020d).

A pesar de este recuento, es indispensable mencionar que también se han manifestado numerosas iniciativas y acciones a nivel organizativo y comunitario que han sido exitosas en la contención de los contagios, la atención de la enfermedad y la atención de la violencia de género contra las mujeres "desde abajo". Los esfuerzos de algunas organizaciones de mujeres indígenas, de lesbianas, de defensoras de derechos humanos, de abogadas feministas, de estudiantes universitarias, entre otras, son ejemplos de que las acciones colectivas siguen y seguirán dando respuesta ahí donde el Estado y sus instituciones han demostrado su ineficiencia

pero, también, su papel en la reproducción de la desigualdad social y, en particular, de las desigualdades de género.

### **La violencia de género en el marco de los diálogos para lograr la igualdad de género: El Foro Generación Igualdad**

Antes de concluir este recuento, es importante recordar que las acciones en torno a la violencia contra las mujeres se inscriben en el ámbito de las políticas de igualdad. Por ello cabe mencionar al Foro Generación Igualdad, evento organizado por ONU Mujeres en colaboración con los gobiernos de México y Francia para impulsar acciones por la igualdad de género junto con la sociedad civil. Fue proyectado para tener lugar en marzo de 2020, pero fue pospuesto por la pandemia de Covid-19 para iniciar en marzo de 2021 en la Ciudad de México y concluir en julio del mismo año, en París. Su objetivo fue "propiciar un diálogo mundial que inste a tomar medidas urgentes y garantizar la rendición de cuentas para lograr la igualdad de género" (ONU Mujeres, 2020f).

De acuerdo con ONU Mujeres, en la inauguración del Foro las autoridades participantes insistieron en la necesidad imperiosa de resguardar lo logrado, tomar medidas ante los intentos de establecer leyes regresivas, actuar para revertir el incremento de la violencia de género contra las mujeres e impulsar "Coaliciones de Acción" dentro del marco de un programa "centrado en compromisos concretos, rendición de cuentas e inversión". Para ello, se alude a un "nuevo modelo feminista" que, se infiere por la redacción, prioriza "tanto el cuidado de las personas como el cuidado de nuestro planeta", y se proponen "cinco pasos fundamentales:

1. proteger la igualdad de derechos de las mujeres, en toda su diversidad, y derogar las leyes discriminatorias;
2. velar por la igualdad de representación (en los consejos directivos de las empresas, en los gobiernos y en los parlamentos, y otras instituciones) adoptando medidas especiales y cuotas;
3. fomentar la inclusión económica de las mujeres a través de la igualdad salarial, la protección del empleo, los créditos específicos, las inversiones en la economía del cuidado y la protección social;
4. promulgar planes de respuesta de emergencia para abordar la violencia contra las mujeres y las niñas;
5. y dar espacio a la transición intergeneracional que está en marcha y a la juventud que aboga por un mundo más justo e igualitario" (Noticias ONU, 2021).

Como bien señalan las activistas feministas (ANPE 2019), lo que está en juego en esta iniciativa es el financiamiento que permita dar dichos pasos en vistas a lograr los objetivos planteados, pues como sucede en otras áreas de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, destinar recursos para las políticas de igualdad y para la erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas por razón de género sigue siendo una práctica insuficiente e incompleta.

## CONCLUSIONES

En el balance oficial de ONU Mujeres respecto a la situación que prevalecía en cuanto a los logros, avances y desafíos de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, se explicitó:

*"6. Expresamos preocupación por que, en general, los progresos no han sido lo suficientemente rápidos o profundos, en algunas esferas los progresos han sido desiguales, quedan lagunas importantes y persisten los obstáculos, incluidas las barreras estructurales, las prácticas discriminatorias y la feminización de la pobreza, y reconocemos que, 27 años después de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, ningún país ha logrado plenamente la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, persisten niveles considerables de desigualdad a nivel mundial, muchas mujeres y niñas sufren múltiples formas de discriminación interseccional, vulnerabilidad y marginación a lo largo de su vida, y las mujeres y las niñas son las que menos han avanzado, entre ellas, las mujeres de ascendencia africana, las mujeres con VIH y sida, las mujeres rurales, las mujeres indígenas, las mujeres con discapacidad, las mujeres migrantes y las mujeres de edad." (ONU Mujeres, 2020a: 3-4)*

De ahí que la evaluación 27 años después de Beijing sea de claroscuros o de "luces y sombras", como señalan diversas organizaciones de la sociedad civil (NGO/CSW LAC, s.f.). La mayoría de los documentos oficiales dedicados a América Latina y el Caribe incluyen recomendaciones y proyecciones que apuntan a alcanzar las metas trazadas en la Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (CEPAL, 2017). En materia del derecho a una vida libre de violencia y de discriminación, el Informe elaborado por CEPAL (2019: 45) señala:

*"La adopción de estrategias marco para la eliminación de la violencia contra las mujeres por razón de género es parte de los avances más significativos que en el plano institucional se han logrado en este quinquenio. Al menos 17 países han formulado políticas o planes nacionales contra la violencia. A su vez, en este período algunos países han seguido avanzando en la elaboración de leyes*

*integrales contra la violencia hacia las mujeres, como el Perú (2015), el Paraguay (2016), el Uruguay (2017) y el Ecuador (2018)."*

*"No obstante lo anterior, existen retos en relación con la aplicación efectiva de estas leyes y normas. El acceso a la justicia y los mecanismos de prevención, atención y protección a las víctimas siguen siendo limitados, y la lucha contra el feminicidio es un gran desafío. Asimismo, la falta de priorización presupuestal para estas políticas hace que, en ocasiones, la implementación de estas normas sea parcial e insuficiente."*

*"Las cifras sobre violencia contra las mujeres y feminicidio siguen siendo un motivo de gran preocupación para la región. Urge hacer efectivas las leyes y políticas y adoptar una amplia serie de medidas preventivas, penales, de protección y de atención para lograr la erradicación de todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres y las niñas."*

La pregunta es: ¿se erradicará la violencia únicamente a partir de esas medidas? Hace falta apuntar recomendaciones mucho más instaladas en la complejidad y la multiplicidad de factores de la violencia por razón de género contra mujeres en toda su diversidad. No basta con apuntar hacia la indivisibilidad de los derechos como fundamento de políticas de igualdad integrales en cuyo marco se colocan las leyes contra esa violencia particular, sino que es menester señalar ejemplos de buenas prácticas en los que se haya logrado armonizar ambas dimensiones, así como emprender el reconocimiento de las múltiples acciones que se han puesto en marcha para impulsar un cambio cultural profundo y generalizado, en el que se modifiquen de forma radical los binarismos de género, las relaciones entre mujeres y hombres, así como las condiciones que sustentan todas las desigualdades sociales, el racismo y todas las formas de discriminación que dan cobijo a la violencia contra las mujeres y las niñas.

Los desafíos que se señalan en dicho Informe para la implementación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y la implementación de políticas de igualdad, agrupados en cuatro rubros: institucionalidad, financiamiento, sistemas de información y participación de la sociedad civil (CEPAL, 2019: 48-50), tienen una perspectiva vertical y estatista, en la que las mujeres siguen siendo depositarias pasivas de las decisiones que se toman en las instancias que gobiernan, sin tomar en cuenta que las características de la gobernabilidad y la gobernanza en los países latinoamericanos y caribeños exhiben la debilidad de las estructuras políticas, expresada como un alejamiento selectivo respecto a la sociedad civil y, en sentido paradójico, un énfasis en la corresponsabilidad que el Estado transfiere a éstas.

Los diagnósticos son adecuados en cuanto a las tendencias macro, pero dejan de lado los cambios que las sociedades latinoamericanas y caribeñas han tenido a lo interno, muchos de ellos concentrados en procesos de formación política y concientización que conducen a grupos y colectividades a tener posturas críticas frente a los gobiernos, a las tendencias estructurales y a los propios mecanismos de instancias internacionales como Naciones Unidas.

En lo que toca a las mujeres y sus demandas en torno a la erradicación de la violencia de género, no se subraya lo suficiente el impacto de las crecientes movilizaciones en torno a la despenalización del aborto y la erradicación del feminicidio. Tampoco se mencionan las movilizaciones de mujeres indígenas y afrodescendientes en relación con la articulación entre derechos colectivos y derechos individuales, ni las cada vez más presentes demandas de las mujeres lesbianas y trans. Ausentes están, también, los profundos y agudos análisis hechos por académicas e intelectuales, muchas de ellas feministas, que desentrañan las imbricaciones de las desigualdades y el papel que juegan las instancias internacionales y las élites globales en la reproducción de aquellas. Dicho en palabras de Virginia Vargas y Daphne Cuevas (2020: 8), "Hoy, veinticinco años después de la histórica reunión en Beijing, han cambiado muchas dinámicas, subjetividades, exclusiones, desigualdades, y también fortalezas y rebeldías", protagonizadas muchas de ellas por mujeres y, en particular, por feministas. Y continúan: "En este nuevo momento, la Plataforma de Beijing parece lejana. No solo porque no se ha cumplido, sino porque no existe voluntad de las fuerzas económicas y políticas para cumplirla; tampoco porque las conquistas prometidas en cada una de las 12 esferas de atención ya no sean válidas, porque lo siguen siendo, sino porque los desafíos de la realidad actual son otros..." (Ibid: 108).

Por su parte, las apelaciones a una mayor participación de la sociedad civil dejan claro que hay una selectividad en torno al reconocimiento que se otorga a quienes la conforman. Pero, al mismo tiempo, la convocatoria a incluir los apoyos y aportes de las organizaciones de mujeres y feministas al diseño de políticas públicas, su implementación, el fortalecimiento de la perspectiva de género en la gestión pública, etc., las coloca en un plano de coadyuvancia respecto a las políticas formales, sin proponer una interrelación en la que los actores de éstas se hagan cargo de las críticas y propuestas transformadoras que esas organizaciones impulsan.

Si el diagnóstico y análisis de Naciones Unidas pone en evidencia la crisis estructural, los efectos devastadores del actual modelo económico, la catástrofe ecológica en curso, ¿por qué no es un contrapeso frente a las instancias internacionales que regulan la economía global? ¿por qué no tiene la fuerza suficiente para impulsar de forma obligatoria las medidas que propone para resolver las desigualdades sociales y de género? El problema no está en el diagnóstico sino en los desequilibrios de poderes frente a quienes realmente conducen las medidas globales.

En ese sentido, los llamados a tener modelos económicos más justos y equitativos no tocan el corazón del problema, pues no se trata de que el modelo capitalista sea redistributivo e incluyente, sino de transformar radicalmente el modelo económico actual. El capitalismo, el neoliberalismo y el patriarcado no son etéreos. Están encarnados por personas que pertenecen a las élites económicas y políticas, así como por mujeres y hombres cuyas mentalidades y subjetividades fueron moldeadas en la lógica de la dominación de género. En consecuencia, las medidas a tomar no pueden abstraerse de tocar, de manera simultánea, a las estructuras y a las personas. En una síntesis en la que pueden coincidir muchas analistas, se trata de despatriarcalizar, descolonizar y desmercantilizar la vida, de sustituir la necropolítica por una biopolítica radical (Montserrat Sagot, 2012).

Los resultados de las investigaciones académicas y sociales, las acciones gubernamentales, las recomendaciones de los organismos internacionales, las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil, los cambios legislativos y en la administración de justicia, los datos e información cuantitativa y cualitativa disponible sobre violencia por razón de género contra las mujeres, en su conjunto, dan cuenta de que el problema radica en la falta de contundencia y sistematicidad en las acciones estatales, a nivel nacional e internacional, que enfrenten de manera decidida las causas culturales, económicas, políticas, ideológicas y sociales que facilitan la reproducción de la violencia por razones de género en contra de las mujeres. Todas las buenas intenciones se topan con obstáculos erigidos por quienes detentan los poderes de dominio, que ven en el ejercicio del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia una amenaza real y cotidiana para la reproducción ampliada del capital, de la dominación masculina y de la hegemonía elitista.

Los ejemplos de buenas prácticas reconocibles en distintas escalas dan cuenta de que los cambios que se requieren son posibles si se trabaja desde el reconocimiento de la heterogeneidad, las desigualdades y las opresiones que enfrentan las mujeres en sus contextos de vida específicos. Todos los mecanismos a favor de las mujeres deben equilibrar las tendencias generales con las perspectivas situadas. Eso requiere una reorientación de las políticas de igualdad, las políticas de género y del gasto público. En esa dirección, Virginia Vargas (2015: 4) afirmó:

*"Las economistas feministas (Amaia Pérez Orozco) hablan de la existencia de un conflicto irresoluble entre la acumulación de capital y la sostenibilidad de la vida. E insisten que la lucha contra la pobreza, que afecta más a mujeres y niñas, debe ser una lucha contra la acumulación de la riqueza. Este es el posicionamiento de los feminismos latinocaribeños para avanzar en el cumplimiento de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing en los siguientes años. Hoy, más que nunca, la voluntad política de los gobiernos, para ser efectiva, requiere de la*

*voluntad para emprender una reforma económica estructural para lograr que el siglo XXI sea realmente el siglo de la igualdad."*

Las feministas han tenido un papel fundamental en el seguimiento de estas políticas a través de la radicalización de las demandas y la crítica profunda a las directrices de Naciones Unidas -aun cuando muchas destacadas feministas hayan participado en su diseño- para arribar a propuestas realmente transformadoras. Para las feministas, dichas directrices son puntos de debate. La crítica de Montserrat Sagot (2012: 97) es precisa: "...si sólo se lucha por mejores leyes, políticas públicas o programas de equidad de género, lo único que se conseguirá son reformas parciales y pequeñas rupturas en el sistema de dominación. El reto es, entonces, mantenerse con los pies en la tierra, pero seguir construyendo un movimiento autónomo, desarrollar una política de alianzas con otros sectores progresistas y mantener viva la utopía feminista y su ética de justicia y redistribución".

Sin duda, una tarea pendiente en la evaluación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing es concebir un trabajo efectivo con los hombres, que parta de una crítica radical a la condición de género masculina y que sea capaz de proponer políticas, programas y acciones que se orienten de manera decidida a desmontar y transformar los poderes de dominio masculino que son los que, abierta o solapadamente, son defendidos a través de los más diversos veneros sociopolíticos. Erradicar la violencia contra las mujeres por razón de género requiere erradicar los poderes de dominio patriarcales en todos los órdenes, en todas las dimensiones y en todas las escalas. Sólo desde una perspectiva relacional, interseccional, intercultural y de derechos es posible imaginar, crear y hacer realidad esa larga aspiración de las mujeres.

Dadas las consideraciones anteriores, es posible plantear algunas propuestas en materia de investigación y elaboración conceptual que contribuyan a la revisión de las políticas públicas, los programas y las acciones que apoya ONU Mujeres con la mira puesta en acercar la consecución de los objetivos de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2018).

- Impulsar investigaciones diagnósticas que sustenten el diseño de políticas públicas y las modificaciones legislativas que impidan la aprobación de medidas regresivas.
- Promover investigaciones sobre la relación entre parentesco, incesto y violencia feminicida, que den continuidad a los resultados mostrados en CADEM-UNFPA (en prensa).

- Empezar proyectos formativos y de difusión que contribuyan a la deslegitimación social de la violencia, en particular de la violencia por razones de género contra las mujeres.
- Documentar y visibilizar casos exitosos de prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres por razones de género.
- Investigar a profundidad y con perspectiva feminista las experiencias de los hombres agresores, con la finalidad de identificar los aspectos cruciales de la condición de género masculina cuya transformación es indispensable.
- Estimular el análisis de los estereotipos y los prejuicios de género dentro del contexto en el que adquieren significación, fuerza y alcance, que es el de la organización genérica del mundo y la cultura de género que le acompaña (Marcela Lagarde, 1996/2020).
- Promover eventos académicos en los que se ahonden conceptual y empíricamente las profundas implicaciones de "desnaturalizar" y "visibilizar", sus explicaciones teóricas, históricas y socio-antropológicas, con la finalidad de que sean ejes epistémicos pertinentes en el diseño de las políticas públicas orientadas por las políticas de igualdad.

En todos los casos será importante conformar grupos de investigación heterogéneos, plurales y con integrantes que se identifiquen con distintas posturas epistémicas.

## RECOMENDACIONES

Las propuestas mencionadas pueden acompañar algunas recomendaciones de orden práctico-operativo, como son:

- a. Apoyar las iniciativas feministas de monitoreo de la distribución de las partidas presupuestales para asegurar que se apliquen a acciones directas en beneficio de las mujeres y no se conviertan en subsidios disimulados a las actividades gubernamentales de los países en los que se dan esos apoyos.
- b. Impulsar campañas de comunicación integrales que permitan a la población reconocer que la violencia por razón de género contra las mujeres no se restringe a los maltratos directos, sino que recorre vías institucionales, económicas, políticas, ideológicas, religiosas y culturales.
- c. Empezar acciones en materia de capacitación con los órganos legislativos que refuercen el carácter pedagógico y preventivo de las leyes contra la violencia de género.
- d. Concretar las acciones interinstitucionales que contribuyan a llenar los vacíos estadísticos y de información en general sobre las distintas formas de violencia por razón de género que se ejercen contra las mujeres y las niñas.
- e. Seguir trabajando en el diseño de métodos apropiados y pertinentes de captación de las violencias contra las mujeres durante la pandemia de Covid-19.
- f. Ampliar los apoyos a las experiencias locales exitosas en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres, preservando su pertinencia cultural si ésta no atenta contra los derechos individuales y colectivos de las mujeres.
- g. Impulsar acciones locales de reconocimiento de las violencias contra las mujeres con perspectiva de género, de derechos humanos, de interseccionalidad y de interculturalidad.
- h. Incentivar los posicionamientos críticos y propositivos por parte de las mujeres organizadas que demandan políticas públicas basadas en la exposición de sus demandas en primera persona, en tanto ciudadanas situadas.
- i. Insistir en zanjar las deficiencias de los mecanismos de impartición de justicia, en particular en cuanto a la reparación del daño a víctimas directas e indirectas,

retomando nociones como la de "reparaciones transformadoras"<sup>48</sup> u otras orientadas por posturas no asistencialistas.

- j. Ampliar las acciones de investigación, difusión e información en torno a las "otras" y las "nuevas" violencias, con el propósito de visibilizarlas, desnaturalizarlas e incentivar su denuncia.
- k. Contribuir a integrar acciones en torno a las distintas formas de violencia contra las mujeres por razón de género a través de planes y programas multisectoriales, interinstitucionales e interagenciales, con amplia participación de organizaciones de mujeres y feministas.

En todos los casos, será fundamental conformar grupos especializados en medios de comunicación y tecnologías de la información y la comunicación que aseguren una difusión no sexista, no discriminatoria, propositiva y estimulante de la relación entre pensamiento y acción social.

---

48. Juliana Nanclares y Ariel Humberto Gómez, 2017.

# 5.

## CONCLUSIONES GENERALES, PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

## CONCLUSIONES GENERALES, PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

El desarrollo de los tres apartados que componen este Informe muestra un importante avance, tanto en términos de conceptualización como de herramientas analíticas y de información para comprender diferentes aspectos que siguen impactando en la persistencia de las desigualdades que afectan a las mujeres y las niñas en América Latina y el Caribe, principalmente de aquellas que pertenecen a grupos tradicionalmente marginalizados y que enfrentan diferentes tipos de discriminación.

No cabe duda de que América Latina y el Caribe están a la vanguardia del posicionamiento como asuntos públicos las políticas de cuidados y la atención a la violencia contra las mujeres por razón de género, en particular en lo que toca al feminicidio. Esto es el resultado, entre otras razones de las articulaciones y alianzas que han entretejido las organizaciones feministas y las feministas que han ocupado posiciones de toma de decisión, las académicas y las mujeres organizadas para presionar a los gobiernos de los países de la región a alinearse con las políticas internacionales y las directrices de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

El 25 Aniversario de la Conferencia Mundial de Beijing en 2020 marcó un hito en cuanto a la evaluación de lo que se ha conseguido, y lo que aún está pendiente, en términos de justicia de género y ampliación de derechos para las mujeres y las niñas. Sin embargo, y después de ese Aniversario y con los efectos de la pandemia por Covid-19 todavía presentes, sigue habiendo necesidades que requieren atención y resolución urgente. En el contexto actual, las condiciones de vida se recrudecen en un momento histórico atravesado por una crisis mundial, en especial para las mujeres y las niñas.

Se está viviendo una profunda crisis del modelo económico, lo que genera la necesidad de intervenciones más radicales e innovadoras para reducir las desigualdades sociales multidimensionales. En ese sentido, es urgente que, 27 años después de la adopción de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, se amplíen los horizontes estructurales de forma integral e interseccional, construyendo instrumentos para promover la autonomía de las mujeres y la igualdad entre mujeres y hombres. Para ello, es importante tener en cuenta principios como la complementariedad para considerar, por ejemplo en el ámbito económico, además de la inserción en el mercado laboral, la renta básica ciudadana y todas las políticas para desmercantilizar los aspectos fundamentales de la vida.

A lo largo de este informe se plantea la preocupación por la pobreza, las desigualdades, las asimetrías y las barreras que enfrentan las mujeres y las niñas en toda su diversidad en el despliegue de sus vidas y proyectos. A su vez, quizá paradójicamente, los Estados deberían implementar y garantizar políticas públicas

más focalizadas en regular la concentración de la riqueza y la enorme desigualdad de la región, que la pandemia radicalizó aún más. Se hace primordial la necesidad de que los Estados generen políticas orientadas a impactar en la estructura de privilegios y de concentración de riquezas. Existe un quiebre de paradigma que debe ser considerado. Aparece la necesidad de priorizar las necesidades fundamentales para la vida, pensando entonces en el vínculo Estado – Mercado – Comunidad - Familias y el lugar que las mujeres ocupan para que puedan disfrutar plenamente de sus derechos y oportunidades.

Durante la pandemia, las redes de mujeres han sido la respuesta inmediata a la emergencia, a los desafíos y a la crisis. En la postpandemia estas redes deberían ser fortalecidas, recibir apoyos, en tanto han demostrado que son capaces de articular lo económico, lo político, lo personal, lo referente a las violencias, entre otras diversas cuestiones que hacen a la vida cotidiana. Muchas de estas redes también surgieron a partir de las crisis económicas donde las mujeres se enfrentaron a la reducción de ingresos o a la falta de empleo como consecuencia del aislamiento transcurrido durante la pandemia del Covid-19. Estas redes contienen, construyen y consolidan lazos comunitarios y afectivos básicos en la reconstrucción del tejido social. Se recomienda implementar acciones efectivas que articulen internamente los esfuerzos institucionales y las vinculaciones con la sociedad a través de las organizaciones de la sociedad civil, principalmente de las organizaciones feministas y de mujeres.

El movimiento amplio de mujeres, mediante sus organizaciones, actúan como una contraloría social que, de forma permanente y ad hoc, dan seguimiento a la implementación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, indican sus debilidades y colocan propuestas derivadas del conocimiento de primera mano que tienen de las necesidades apremiantes de las mujeres. Son las mujeres organizadas las que mejor conocen, con información basada en la evidencia, las necesidades, demandas y propuestas de las mujeres, a quienes están -o deberían estar- dirigidas las políticas, programas y acciones destinadas a apuntalar el avance de las mujeres en América Latina y el Caribe.

Por otro lado, es importante considerar la necesidad de generar y fortalecer instrumentos que permitan la recolección de datos desagregados de manera homogénea, con criterios unificados para así poder obtener información clara, generar datos estadísticos, informes comparados entre países, con tipologías y conceptualizaciones comunes que permitan transitar los mismos recorridos en búsqueda de profundizar los resultados obtenidos de diversos análisis. Para ello, se requiere elaborar indicadores de rendición de cuentas con transparencia ciudadana que fortalezcan la exigibilidad hacia los gobiernos nacionales de aplicar los recursos

para áreas sustantivas -no administrativas- de las instancias conformadas para cumplir con la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

A partir de lo analizado en este informe, se recomiendan acciones interinstitucionales que contribuyan a llenar los vacíos estadísticos y de información en general sobre los distintos objetivos y esferas de especial preocupación, teniendo en cuenta la desagregación de datos por sexo, edad, lugar de residencia, origen o autopercepción étnica y discapacidad, así como un adecuado análisis que ponga en práctica los enfoques de género, derechos humanos e interculturalidad.

Si bien existe el Mecanismo ISOQuito de la Articulación Feminista Mercosur que realiza monitoreo basado en datos del Observatorio de Género de la CEPAL sobre el cumplimiento de los compromisos por parte de los Estados, es importante también apoyar las iniciativas feministas de monitoreo tanto de actividades de incidencia como de distribución de las partidas presupuestales destinadas al cumplimiento de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Esto permitiría asegurar que se apliquen a acciones directas en beneficio de las mujeres y no se conviertan en subsidios a actividades gubernamentales de los países en los que se dan esos apoyos, lo que llevaría a ampliar los apoyos a las experiencias locales exitosas vinculadas a las esferas de especial preocupación, preservando su pertinencia cultural, garantizando los derechos individuales y colectivos de las mujeres.

Por último, otro de los aspectos importantes a resaltar es la imperante necesidad de lograr transversalizar una mirada descolonizadora, interseccional y plural de las mujeres y niñas en toda su diversidad que erradique los estereotipos de género, así como el racismo y el clasismo que expone a las mujeres a una discriminación y desigualdad múltiple. Aquí el papel de los medios de comunicación, incluidas las redes sociales, es muy importante porque desde allí debe difundirse una mirada plural de las mujeres y de la sociedad. Por ello, se recomienda extender las campañas y los recursos, articular con diversos actores sociales donde se promueva una comunicación no sexista, inclusiva, plural, diversa y con perspectiva de igualdad de género y no discriminación, desde un enfoque basado en derechos. Igualmente, la educación en igualdad, que promueva relaciones no tóxicas entre hombres y mujeres, respetando su diversidad, es imprescindible para avanzar hacia una sociedad más justa e igualitaria.

Actualmente, se han cambiado muchas dinámicas, subjetividades, exclusiones, desigualdades y también fortalezas y rebeldías protagonizadas muchas de ellas por mujeres y, en particular, por feministas. Los desafíos siguen creciendo y los esfuerzos para afrontarlos tienen que ser colectivos. El objetivo es la igualdad real y sustantiva entre hombres y mujeres, niños y niñas, en toda su diversidad, y el respeto a sus derechos que les permita desarrollar su potencial como seres humanos.

6.

## **SOBRE LAS/OS AUTORAS/ES Y EL EQUIPO DE TRABAJO**

## **SOBRE LAS/OS AUTORAS/ES Y EL EQUIPO DE TRABAJO**

### **Karina Batthyány**

Secretaria Ejecutiva de CLACSO. Doctora en Sociología de la Université de Versailles Saint Quentin. Maestría en Desarrollo Regional y Local de la Universidad Católica del Uruguay (UCUDAL) y Licenciatura en Sociología de la Universidad de la República (UDELaR). Profesora titular del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias de Sociales (UDELaR) en el área de metodología de la investigación y en el área de relaciones sociales de género. Integrante del Sistema Nacional de Investigación. Coordinadora de la Maestría en Sociología de la UDELaR.

### **Pablo Vommaro**

Director de Investigación de CLACSO. Historiador, Doctor en Ciencias Sociales y Posdoctor en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud. Es Profesor de la Universidad de Buenos Aires e Investigador del CONICET. Es Co-coordinador del Grupo de Estudios de Políticas y Juventudes (GEPoJu, Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA) y es integrante del Grupo de Trabajo de CLACSO "Juventudes e Infancias". Dirige e integra proyectos de investigación y extensión acreditados en la Argentina, Brasil y Colombia.

### **Natalia Quiroga Díaz**

Economista de la Universidad Nacional de Colombia. Especialista en Planeación y Desarrollo Regional de la Universidad de los Andes. Magíster en Economía Social de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. Investigadora docente y coordinadora académica de la Maestría en Economía Social de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Co-coordinadora del grupo de trabajo de CLACSO Economía Feminista Emancipatoria.

### **Marta Yaneth Sandoval Salazar**

Economista de la Universidad Nacional de Colombia. Especialista en Planeación y Desarrollo Regional de la Universidad de los Andes. Experta en medición estadística, políticas públicas y actividad corporativa.

### **Martha Patricia Castañeda Salgado**

Doctora en Antropología del Instituto de Investigaciones antropológicas, UNAM, México. Investigadora titular adscrita al Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM. Es integrante de la Red Ciencia, Tecnología y Género. Es vicepresidenta de la Asociación Latinoamericana de Antropología durante el periodo 2020-2022. Es integrante del Grupo de Trabajo CLACSO "Feminismos, Resistencias y Emancipación".

### **Clyde Soto**

Licenciada en psicología por la Universidad Nacional de Asunción y diplomada en género y políticas públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Integra el Comité Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), período 2019-2021, la coordinación regional de la Articulación Feminista Marcosur (AFM), periodo 2015-2021, y es parte de la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP). Investigadora y coordinadora del Área Mujer del Centro de Documentación y Estudios (CDE).

### **Patricio Dobrée**

Licenciado en Filosofía y máster en Antropología Social. Es investigador del Centro de Documentación y Estudios (CDE). Docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción. Es co-coordinador del Grupo de Trabajo "Economía feminista emancipatoria" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

### **Myrian González Vera**

Licenciada en comunicación social por la Universidad Nacional de Asunción, obtuvo un diplomado superior en género y políticas públicas, se formó en investigación sobre memorias de la represión política en el Cono Sur y cursa una maestría en antropología social por la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción". Es directora ejecutiva del Centro de Documentación y Estudios (CDE). Forma parte de equipos de trabajo relacionados con temas referidos a derechos humanos, igualdad de género y feminismos, específicamente derechos de las mujeres, violencia, derechos sexuales y derechos reproductivos.

### **Lilian Soto**

Médica y máster en Administración Pública y Diplomada en Presupuestos Públicos pro Equidad de Género. Ocupó cargos de responsabilidad gremial, político-partidarios y públicos. Se dedica a las ciencias sociales como investigadora y consultora en género, políticas públicas y administración pública.

### **Teresa Arteaga**

Doctora en Ciencias y Humanidades, Máster en Ciencias Sociales con especialidad en Antropología, Licenciada en Psicología. Integrante de la Dirección de investigación de CLACSO.

### **Cecilia Gofman**

Maestranda en Comunicación Audiovisual. Licenciada y profesora en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Integrante de la Dirección de investigación de CLACSO.

# 7.

## BIBLIOGRAFÍA

## BIBLIOGRAFÍA

Acosta González, Elaine, Florencia Picasso Risso y Valentina Perrotta González (s.f.), *Cuidados en la vejez en América Latina*. Los casos de Chile, Cuba y Uruguay (Santiago de Chile. Fundación Konrad Adenauer. 20 de marzo de 2021).

Aguirre, Rosario (2005). *Los cuidados familiares como problema público y objeto de políticas*, en Arriagada, Irma (Edit.) Políticas hacia familias, protección e inclusión sociales. Santiago de Chile, División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Aguirre, Rosario, (2008). *La necesaria redefinición de la noción de trabajo. Problemas conceptuales y metodológicos*, en Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental. Buenos Aires, Asociación de Administradores Gubernamentales, Año 14, Núm. 25, pp. 35-51.

Aguirre, Rosario, Karina Batthyány, Natalia Genta y Valentina Perrota(2014). *Los cuidados en la agenda de investigación y en las políticas públicas en Uruguay*, en Íconos. Revista de Ciencias sociales. Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Núm. 60, pp. 43-60.

Aguirre, Rosario y Fernanda Ferrari (2014). *Las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe. Caminos recorridos y desafíos para el futuro*. Santiago de Chile, División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

\_(2014). *La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay. En busca de consensos para una protección social más igualitaria*. Santiago de Chile, PNUD-Cooperación Alemana).

Almerás, Diane (2021). *Del ensueño a los temas de trabajo: contribución de Nieves Rico a las publicaciones y el imaginario de CEPAL*, pp.225 - 242 en Pautassi, Laura y Marco Flavia (comps.) (2021). *Feminismos, cuidados e institucionalidad: homenaje a Nieves Rico*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Fundación Medifé Edita), Libro digital, PDF (Horizontes del cuidado / 7).

Alonso, Virginia, Gabriela Marzonetto y Corina Rodríguez Enríquez (2021). *Heterogeneidad estructural y cuidados. Nudos persistentes de la desigualdad latinoamericana*. Buenos Aires, Teseo.

Alvarado, Mariana; Delmy Tania Cruz Hernández y Lisset Coba Mejía (2020). *Feminismos en movimientos en América Latina y el Caribe. Intersecciones entre pensamiento y acción política*. En Millcayac. Revista digital de Ciencias Sociales. Vol. VII, núm. 12. Marzo-agosto de 2020. Pp. 11-23.

ANPed (Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação) (2019). *Mujeres en camino de transformar radicalmente un mundo en crisis*. 14 de octubre de 2019. Consulta: 4 de marzo de 2021

Asamblea de Naciones Unidas. (2000). *Nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing Naciones Unidas*, S-23/3, 12.

Azar, Karina, Edgar Lara y Diana 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.

Batthyány, Karina y Natalia Genta (2018). *Sociología de género y cuidados en Uruguay: el camino recorrido*, en Rivero-Vargas y otras (Edits.) Políticas públicas para la equidad social. Volumen 1. Santiago de Chile, Universidad de Santiago de Chile.

Batthyány, Karina (2015). *Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales*. Santiago de Chile. División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

\_(2020). *Miradas latinoamericanas al cuidado*, en Batthyány, Karina Miradas latinoamericanas a los cuidados. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO; México DF: Siglo XXI.

Bidaseca, Karina. *Introducción. La revolución será feminista o no será*. En Karina Bidaseca (coord.) Poética feministas descoloniales desde el Sur. Red de Pensamiento Decolonial. 2018. Pp. 13-33.

Bidegain, Nicole y Coral Calderón (comps.) (2018). *Los cuidados en América Latina y el Caribe*. Textos seleccionados 2007–2018. Acceso 11 de marzo de 2021.

Bidegain, Nicole P. (2018). *Presentación informe Género en el Sistema Financiero*. 10 de septiembre de 2018 [álbum fotográfico].

Blofield, Merike y Juliana Martínez Franzoni (2014). *Trabajo, familia y cambios en la política pública en América Latina: equidad, maternalismo y corresponsabilidad*, en Revista de la Cepal. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Núm. 114, pp. 107-125.

Bonnet, Florence, Vicky Leung y Juan Chacaltana (2018). *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico*. (tercera edición) / Organización Internacional del Trabajo – Ginebra: OIT, 2018.

Castillo Huertas, Ana Patricia (2015). *Las mujeres y la tierra en Guatemala: entre el colonialismo y el mercado neoliberal*. Guatemala.

Carcedo, Ana (2010). *Conceptos, contextos y escenarios del Femicidio en Centroamérica*. En Sagot, Montserrat y David Díaz Arias. *Antología del pensamiento crítico costarricense contemporáneo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO. 2019. Pp. 537-568.

Cavero Martínez, Guadalupe. *Las mujeres en los conflictos y postconflictos armados: la resolución 1325 y su vigencia hoy*. CEU. Real Instituto Universitario de Estudios Europeos. Universidad San Pablo. Documento de Trabajo Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales 114/2021. CEU Ediciones. Madrid. 2021.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *CEPAL: Al menos 4.091 mujeres fueron víctimas de feminicidio en 2020 en América Latina y el Caribe, pese a la mayor visibilidad y condena social*. 24 de noviembre de 2021. Consulta: 9 de diciembre de 2021.

CEPAL, N. (2015). *Informe regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigesimotercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en los países de América Latina y el Caribe*.

CEPAL (2017). *Conferencia regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe 2017. 40 años de Agenda Regional de Género*.

CEPAL (2018). *Presentación del Informe Género en el Sistema Financiero*.

CEPAL, N. (2019). *Informe regional sobre el examen de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing en los países de América Latina y el Caribe a 25 años de su aprobación*.

CEPAL 2019 Repositorio de información sobre uso del tiempo de América Latina y el Caribe. *Sistemas de información: transformar datos e información en conocimiento y conocimiento en decisión política*. Acceso 11 de marzo de 2021.

CEPAL (2020a). *El Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*.

- CEPAL (2020b). *Dimensionar los efectos del Covid-19 para pensar en la reactivación*. Abril 2020.
- CEPAL (2020c). *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes*.
- CEPAL (2020d). *América Latina y el Caribe: a 25 años de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing*.
- CEPAL (2020e). *El trabajo en tiempos de pandemia: Desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (Covid-19)*.
- CEPAL (2021a). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2020*.
- CEPAL (2021b). *La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad*. 10 de febrero de 2021
- CEPAL (2021c). *Panorama Social de América Latina*.
- CEPAL (2021d). *Medidas y acciones impulsadas por los Gobiernos de América Latina y el Caribe frente al Covid-19 en áreas clave para la autonomía de las mujeres y la igualdad de género*.
- CEPAL (2020d). *Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina. Retos para la inclusión*.
- CEPAL. *Enfrentar la violencia contra las mujeres y las niñas durante y después de la pandemia de Covid-19 requiere financiamiento, respuesta, prevención y recopilación de datos*. Santiago de Chile, CEPAL. Libros y documentos institucionales 960. Noviembre de 2020.
- CEPAL y ONU-Mujeres. *Informe regional sobre el examen de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing en los países de América Latina y el Caribe a 25 años de su aprobación*. (LC/CRM.14/4), Santiago, 2019.
- CEPAL. *Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*. CEPAL. Santiago, 2017.
- CEPAL / Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. *Indicadores. Femicidio*. S.f. Consulta: 12 de abril de 2021.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Los riesgos de la pandemia de Covid-19 para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Diciembre, 2020b. Consulta: 30 de noviembre de 2021.

CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales). ¿Qué es CLACSO? Consulta: 22 de marzo de 2021.

CLADEM (Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres) *Investigación sobre la interrelación y los vínculos entre la violencia sexual y la muerte de niñas y adolescentes en la región de América Latina y el Caribe (2010-2019)*. CLADEM-UNFPA. En prensa.

CONAPRED (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación) (2016). *Glosario de la diversidad sexual, de género y características sexuales*. México, CONAPRED.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México. Sentencia de 16 de Noviembre de 2009. Consulta 1 de diciembre de 2021.

DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos) (2017). Principales resultados. Encuesta de uso del tiempo (EUT) 2016. Encuesta sobre actividades remuneradas y no remuneradas (Paraguay, Asunción: DGEEC). Acceso 30 de marzo de 2021.

ECMIA (Encuentro Continental de Mujeres Indígenas de las Américas) (2020). *Declaración Política de Mujeres Indígenas contra las Violencias. Levantando nuestras voces por la paz y la seguridad de nuestros pueblos y continente*. VIII Encuentro Continental del ECMIA. México/Desde la tierra de Coatlicue. 29 de febrero del 2020.

Encinas Rodríguez, Alejandro (2017). La Carta de Derechos de la Constitución de la Ciudad de México. En Defensor. Número 3 Año XV. La Constitución de la Ciudad de México desde la perspectiva de los derechos humanos pp. 5-9. (México D.F.: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal). Acceso 20 de marzo de 2021.

Esquivel, Valeria (2011). *La economía del cuidado en América Latina: Poniendo los cuidados en el centro de la agenda*. Panamá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

\_(2012). *Cuidado, economía y agendas políticas: una mirada conceptual sobre la "organización social del cuidado" en América Latina*, en Esquivel, Valeria, *La economía feminista en América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*. Santo Domingo, ONU Mujeres.

Esquivel, Valeria, Eleonor Faur y Elizabeth Jelin (2012). *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado*. Buenos Aires, IDES.

Esquivel, Valeria y Andrea Kaufman (2017). *Innovations in care: New concepts, new actors, new policies*. Acceso 20 de marzo de 2021.

Esquivel, Valeria y Andrea Kaufman (2017). *Innovaciones en el cuidado. Nuevos conceptos, nuevos actores, nuevas políticas*. Berlín, Friedrich Ebert Stiftung, UNRISD.

Falquet, Jules, Pax neoliberalia (2017). *Perspectivas feministas sobre (la reorganización de) la violencia contra las mujeres*. Buenos Aires. Editorial Madreselva.

Federici, Silvia (2014). *Rumbo a Beijing: ¿Cómo las Naciones Unidas colonizaron el movimiento feminista?* En, Revista Contrapunto. Feminismos. La lucha dentro de la lucha. N° 5. Noviembre 2014. Pp. 87-96.

Florito, Jorge (2018). "El cuidado de adultos mayores", en Chapar, Javier y Hebe Dato, (eds.) *Las políticas de cuidado en Argentina*. Avances y desafíos, pp. 39-73 Argentina, OIT, UNICEF, PNUD, CIPPEC. Acceso 20 de marzo de 2021.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (2017). *Global Financial Stability Report: Is Growth at Risk?* Washington, DC, October.

FMI (2019). *Finanzas y desarrollo*. Publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, V 56 (1) Marzo

Frente Feminista Nacional (2020). *Informe Nacional Alterno Beijing+25*. Elaborado por el Frente Feminista Nacional. Documento electrónico. México. Marzo 2020.

García, A. G. (2021). *Brechas de género en el mercado laboral y los efectos de la crisis sanitaria en la autonomía económica de las mujeres*. CEPAL.

García Glenda. *La prevención de la violencia contra las mujeres y el trabajo con hombres: una mirada de justicia transicional con enfoque de género basada en la Resolución 1325 de Naciones Unidas*. En, Impunity Watch. Programa Guatemala. Impunity Watch. Julio 2015.

García Sainz, Cristina (2005). *Aspectos metodológicos de las encuestas de uso del tiempo en España*, pp. 35 - 50 en Aguirre, Rosario; Cristina Carrasco y Cristina García Sainz, *El tiempo, los tiempos, una vara de desigualdad*, Serie Mujer y Desarrollo, Núm. 65 Santiago de Chile, Naciones Unidas/CEPAL.

Gherardi, Natalia (2016). *Otras formas de violencia contra las mujeres que reconocer, nombrar y visibilizar*. Serie Asuntos de Género 141. Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Grossi, Miriam Pilar e Rodrigo Toniol (org.) (2020). *Cientistas sociais e o Coronavírus. Florianópolis*, ANPOCS e Editora Tribo da Ilha.

Guerrero, Siobhan y Leah Muñoz. *Transfeminicidio*. En, Raphael de la Madrid, Lucía y Adriana Segovia Urbano, *Diversidades: interseccionalidad, cuerpos y territorios*.

Gómez Luna, María Eugenia (2008). *Cuentas satélites de los servicios no remunerados de los hogares: una aproximación para México*", pp. 35 - 57 en *La economía invisible y la desigualdad de género. La importancia de medir y valorar el trabajo no remunerado*, Washington, Organización Panamericana de la Salud (OPS), Comisión Económica para América Latina y Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Acceso 11 de marzo de 2021 UNAM. México. 2018. Pp. 65-89.

Jara Maleš, Patricia, Mauricio Matus-López y Alexander Chaverri-Carvajal (2020). *Tendencias y desafíos para conformar un sistema de cuidados de larga duración en Costa Rica*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Acceso 20 de marzo de 2021.

Lagarde y de los Ríos, Marcela (2014). *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. Siglo XXI Editores. México. 1996/2020.

\_ (2011). *Prefacio: claves feministas en torno al feminicidio. Construcción teórica, política y jurídica*. En, Fregoso, Rosa-Linda (ed.), *Feminicidio en América Latina*. México, CEIICH-UNAM, Red de Investigadoras por la Vida y la Libertad de las Mujeres. Pp. 11-41.

León, Magdalena (2008). *Cambiar la economía para cambiar la vida. Desafíos de una economía para la vida*, en Acosta, Alberto y Esperanza Martínez (Comps.) *El buen vivir* (Quito: Editorial Abya-Yala).

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV). *Diario Oficial de la Federación*. Estados Unidos Mexicanos. 2007/2017.

Lupica, Carina (2014). *Recibir y brindar cuidados en condiciones de equidad: desafíos de la protección social y las políticas de empleo en Argentina*. Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo.

Mezquita de Mujeres (2018). *Violencia espiritual y abuso de mujeres en el nombre de Dios*. Mezquita de Mujeres. Mujeres musulmanas más allá de los estereotipos. 20 de junio de 2018. Consulta: 15 de febrero de 2021.

Naciones Unidas (1994). *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*. Asamblea General. A/RES/48/104. 23 de febrero de 1994 (aprobada el 20 de diciembre de 1993).

Naciones Unidas (2015). *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer*. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia. CEDAW/C/GC/33. 3 de agosto de 2015.

Naciones Unidas (2017). *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer*. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 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. 26 de julio de 2017.

Naciones Unidas (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago.

Naciones Unidas. *Examen y evaluación de la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y de los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General*. Informe del Secretario General. Consejo Económico y Social. Distribución general. Diciembre de 2019.

Naciones Unidas (2020). *Informe de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Informe del 64º periodo de sesiones (22 de marzo de 2019 y 9 de marzo de 2020)*. Consejo Económico y Social. Documentos oficiales Suplemento núm. 7. Naciones Unidas. Nueva York.

Naciones Unidas. *El Covid-19 trajo 1,4 millones de embarazos no deseados en los países en desarrollo*. Noticias Naciones Unidas. 11 de marzo de 2021. Consulta: 1 de diciembre de 2021.

Naciones Unidas. *Resolución 1325 (2000)*. Consejo de Seguridad. 31 de octubre de 2000.

Nanclares Márquez, Juliana y Ariel Humberto Gómez Gómez (2017). *La reparación: una aproximación a su historia, presente y prospectivas*. En *Civilizar Ciencias sociales y Humanas*. 17 (33): 59-80. Julio-Diciembre de 2017.

NGO/CSW LAC (2020). *A 25 años de la Plataforma de Acción de Beijing. Luces & Sombras*. Documento alternativo de la Sociedad Civil de América Latina y el Caribe. S.f. Consulta: 4 de marzo de 2021

Noticias ONU (2021). *Arranca en México el Foro Generación Igualdad*. 29 de marzo de 2021. Consulta: 10 de abril de 2021.

OACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) y ONU Mujeres (s.f.). *Modelo de Protocolo Latinoamericano de Investigación de las Muertes Violentas por Razones de Género*.

OEA (Organización de Estados Americanos) (1994). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará"*. Brasil

OEA/CIM (Organización de Estados Americanos/Comisión Interamericana de Mujeres). *Covid-19 en la vida de las mujeres. Razones para reconocer los impactos diferenciados*. OEA/CIM. 2020.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). *La Agenda 2030 y la autonomía económica de las mujeres en Centroamérica y República Dominicana*, 2017.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). *C-190 Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019*. OIT. Ginebra, 21 de junio de 2019.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). *13 millones de mujeres vieron desaparecer sus empleos a causa de la pandemia en América Latina y el Caribe*. Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de [Marzo de 2021]

Organización Mundial de la Salud (OMS). *Respeto a las mujeres: Prevención de la violencia contra las mujeres*. Organización Mundial de la Salud. [WHO/RHR/18.19]. Ginebra. 2019.

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

ONU Mujeres, CEPAL (2020). *Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de Covid-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación*. Oficina Regional para las Américas y el Caribe.

ONU Mujeres (2020). *Transferencias monetarias e igualdad de género: cómo mejorar su efectividad para enfrentar la crisis del Covid-19*. Oficina Regional para las Américas y el Caribe.

CEPAL, ONU Mujeres, OIT (2020). *Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del Covid-19*. Oficina Regional para las Américas y el Caribe.

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

ONU Mujeres, CARE (2020). *Análisis rápido de género regional en contexto de Covid-19*.

ONU Mujeres, UNESCO, Plan Internacional (2020). *Educación, género y Covid-19: consecuencias para niñas y adolescentes*.

Mesa de Género en Acción Humanitaria, REDLAC, ONU Mujeres (2020). *Claves de género para la respuesta ante emergencias sanitarias*.

ONU Mujeres (1995). *Declaración y plataforma de acción de Beijing*.

ONU Mujeres (2014). *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Declaración política y documentos resultados de Beijing+5*. Nueva York, ONU Mujeres.

ONU Mujeres (2014). *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing / Declaración Política y documentos resultados de Beijing+5*. Naciones Unidas, 1995.

ONU Mujeres (2015). *Beijing at Ten and Beyond*.

ONU Mujeres. *Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros. Informe de Resultados Globales*. Nueva York. ONU Mujeres. 2017.

ONU Mujeres (2017). *El progreso de las mujeres en América Latina y el Caribe transformar las economías para realizar los derechos*.

ONU Mujeres (2020). *Declaración Política con ocasión del 25° Aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. 2020a.

ONU Mujeres (2020). *Igualdad de género. A 25 años de Beijing: los derechos de las mujeres bajo la lupa*. USA. 2020b.

ONU Mujeres (2020). *Preparativos para CSW64*. 2020c. Consulta: 30 de marzo de 2021.

ONU Mujeres (2020). *Prevención de la violencia contra las mujeres frente a Covid-19 en América Latina y el Caribe*. Brief v.1.1. 23.04.2020. 2020d. Consulta: 30 de marzo de 2021.

ONU Mujeres (2020). *Violencia contra mujeres y niñas: la pandemia en la sombra*. Declaración de Phumzile Mlambo-Ngcuka, Directora Ejecutiva de ONU Mujeres". 2020e. Consulta: 30 de marzo de 2021.

ONU Mujeres (2020). *Foro Generación Igualdad*. 2020f. Consulta: 29 de marzo de 2021.

ONU Mujeres (2019). *Informe del Grupo de Expertos. Sexagésimo cuarto período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW 64) 'Beijing +25: Contexto actual, cuestiones emergentes y perspectivas de la igualdad de género y los derechos de la mujer'*. Nueva York, 25-26 de septiembre de 2019.

ONU Mujeres. *Explicativo. Los efectos del Covid-19 sobre las mujeres y las niñas*. 2020d. Consulta: 30 de noviembre de 2021.

OXFAM. *El virus de la desigualdad. Cómo recomponer un mundo devastado por el coronavirus a través de una economía equitativa, justa y sostenible*. OXFAM Internacional. Oxford, UK. 2021.

OXFAM (2018). *Premiar el trabajo, no la riqueza*.

Parodi, Lucía Hipatia. *La Paz y la Seguridad internacional desde una perspectiva de género: logros y desafíos de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU*. En, Boletín informativo #Grupo de jóvenes investigadores. Año 2, núm. 5. Universidad de La Plata. Argentina. S/f.

Pautassi, Laura (2010). *Cuidados y derechos: La nueva cuestión social*, en Montañó Virreira, Sonia y Coral Calderón Magaña (Coords.), *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe).

\_(2018). *El cuidado: De cuestión problematizada a derecho. Un recorrido estratégico, una agenda en construcción*, en Ferreyra, Marta (Coord.) *El trabajo de cuidados: Una cuestión de derechos humanos y políticas públicas*. México, ONU Mujeres.

Pereira de Melo, Hildete y Lucilene Morandi (2020). *Cuidados no Brasil. Conquistas, legislação e políticas públicas*. Fundación Friedrich Ebert. Acceso 20 de marzo de 2021.

Q de Cuir. Magazine 03 (2019). *La violencia espiritual niega el valor sagrado de las personas*. Consulta: 15 de febrero de 2021.

Quiroga, Natalia y Verónica Gago (2014). *Los comunes en femenino. Cuerpo y poder ante la expropiación de las economías para la vida*, en Economía & Sociedad. San José de Costa Rica, Escuela de Economía de la Universidad Nacional, Vol. 19, Núm. 45, pp. 1-18.

Quiñónez Toro, Aura Elizabeth. *Análisis de la Resolución 1325 de la ONU y su aplicación para las mujeres de la región Caribe colombiana*. En, Revista Cuadernos del Caribe (en línea). Dossier Estudios de Mujeres y de Género en el Caribe Colombiano. No. 25. Universidad Nacional de Colombia, sede Caribe. 2018. Pp. 11-23.

Rea Gómez, Daniela (ed.) (2020). *Ya no somos las mismas y aquí sigue la guerra*. México, Grijalbo-Pie de Página.

Romero Almodóvar, Magela y Ana Rodríguez Moya (2020). *La organización social de los cuidados en Cuba. Análisis en clave de género para una ruta con equidad social*. Fundación Friedrich Ebert. Acceso 7 de marzo de 2021.

Rodríguez Enríquez, Corina (2007). *Economía del cuidado, equidad de género y nuevo orden económico internacional*, en Girón, Alicia y Eugenia Correa (coords.) Del Sur al Norte: Economía política del orden económico internacional emergente. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales).

\_ (2014). *La organización social del cuidado de niños y niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina*. Buenos Aires, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.

Salvador, Soledad (2007). *Estudio comparativo de la "economía del cuidado" en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay*. Red Internacional de Género y Comercio. Capítulo Latinoamericano.

\_ (2015). *Política de cuidados en El Salvador. Opciones, metas y desafíos*. Acceso 20 de marzo de 2021.

\_ (2019). *El sistema Nacional Integrado de Cuidados en Uruguay: una oportunidad para el empoderamiento económico de las mujeres*. Montevideo: ONU Mujeres. Acceso 15 de marzo de 2021.

Staab, Silke (2021). *A veinticinco años de Beijing: los derechos de las mujeres en un mundo cambiante*, pp. en Pautassi, Laura y Flavia Marco Navarro (coords.) *Feminismos, cuidados e institucionalidad. Homenaje a Nieves Rico*. Buenos Aires, Fundación Medifé Edita.

Sagot, Montserrat (2012). *¿Un paso adelante y dos atrás? La tortuosa marcha del movimiento feminista en la era del neointegrismo y del 'fascismo social' en Centroamérica*. En, Carosio, Alba (coord.), *Feminismo y cambio social en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, CLACSO. Pp. 75-100.

Segato, Rita (2014). *Las nuevas formas de la guerra y el cuerpo de las mujeres*. En, *Revista Sociedade e Estado*, vol. 29 núm. 2. Mayo/Agosto 2014. Pp. 341-371.

Thomas, Carol (2011). *Deconstruyendo los conceptos de cuidados*, en Carrasco, Cristina, Cristina Borderías y Teresa Torns, *Teresa El trabajo de cuidados. Historia, teoría y políticas*. Madrid, Catarata.

Tock, Andrea (2020). *Organización social de los cuidados en Guatemala. Políticas, normas, actores, instituciones y desafíos*. Fundación Friedrich Ebert. Acceso 20 de marzo de 2021.

\_(2016). *Tribunal Primero de Sentencia Penal: Resolución C-01076-2012-00021 Of 2º*. República de Guatemala. 26 de Febrero de 2016. Consulta: 10 de diciembre de 2021.

UN Women and Peace and Security. *Report of the Secretary-General. Security Council*. 27 de septiembre de 2021.

Rodríguez, Alison. (2017). *Crecimiento económico y desigualdad de género: análisis de panel para cinco países de América Latina*. *Revista de la CEPAL* N° 122, Agosto.

Vargas, Virginia (2015). *Beijing más 20 ¿cuánto se avanzó?*. Consulta: 17 de marzo de 2021.

Vargas, Virginia y Daphne Cuevas (2020). *A veinticinco años de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing. Qué logramos, cómo lo hicimos, dónde estamos, hacia dónde vamos*. Montevideo, Articulación Feminista Marcosur.

Vega Solís, Cristina (2019). *Reproducción social y cuidados en la reinención de lo común. Aportes conceptuales y analíticos desde los feminismos*, en *Revista de Estudios Sociales* (Bogotá: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de los Andes), Núm. 70, pp.49-63.

Wanderley, Fernanda (2011). *El cuidado como derecho social. Situación y desafíos del bienestar social en Bolivia*. Acceso 20 de marzo de 2021.

Waisgrais, Sebastián y Carolina Aulicino (2018). *El Cuidado y la Primera Infancia*, en Javier Chapar y Hebe Dato (eds.) *Las políticas de cuidado en Argentina. Avances y desafíos*, pp. 19-36 (Argentina: OIT, UNICEF, PNUD, CIPPEC). Acceso 15 de marzo de 2021.

