



La recuperación económica y el impacto en la igualdad de género

Informe CEPAL 2021

Autor

Pablo Morales Estay
Email: pmoralesestay@bcn.cl
Tel.: (56) 22701888

Nº SUP: 129921

Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional de Chile, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Resumen

A la luz del Informe Especial COVID-19 N°9 de la CEPAL, titulado “La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad”, se da revisión a las principales conclusiones y medidas propuestas para contrarrestar el impacto de la pandemia en la igualdad de género.

El COVID-19 ha amenazado negativamente la ocupación y las condiciones laborales de las mujeres en América Latina y el Caribe, generando un retroceso de más de una década en los avances logrados en materia de participación laboral. Reflejo de ello fue la tasa de participación laboral de las mujeres, que se situó en 46% en 2020 (versus un 69% de los hombres), y la tasa de desocupación femenina se calcula llegó al 12% en 2020.

Ante ello, la CEPAL plantea en la recuperación económica, una oportunidad para generar un crecimiento sostenible y con igualdad de género como elemento central, que permita lograr un “nuevo pacto fiscal”, en miras a reducir las brechas de acceso tanto al financiamiento como a la economía digital.

Introducción

En 2020, producto de la pandemia se registró una contundente salida de mujeres de la fuerza laboral, quienes, por tener que atender las demandas de cuidados en sus hogares, no retomaron la búsqueda de empleo. Se estima que un 56,9% de las mujeres en América Latina (y un 54,3% en el Caribe) se encuentran ocupadas en sectores afectados negativamente (en términos del empleo e ingresos) a causa de la pandemia.

Asimismo, las mujeres de la región son parte crucial de la primera línea de respuesta a la pandemia. Un 73,2% de las personas empleadas en el sector de la salud son mujeres, quienes han tenido que enfrentar una serie de condiciones de trabajo extremas, como extensas jornadas laborales, que se suman al mayor riesgo de contagiarse del virus al que se expone el personal de la salud. Todo esto en un contexto regional en el que persiste una brecha salarial, pues los ingresos laborales de las mujeres que trabajan en el ámbito de la salud son un 23,7% inferiores a los de los hombres del mismo sector.



“La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad” ¹(CEPAL, 2021)

Hablar de una recuperación sostenible y con igualdad, implica transversalizar la perspectiva de género en todas las políticas de recuperación, requiriendo acciones afirmativas en el ámbito de las políticas fiscales, laborales, productivas, económicas y sociales, que protejan los derechos de las mujeres alcanzados en la última década, que eviten retrocesos y que enfrenten las desigualdades de género en el corto, mediano y largo plazo.

Para ello, el informe de la CEPAL propone una serie de medidas para llevar a cabo este proceso:

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

Se prevé que los efectos económicos y sociales de la pandemia repercutirán de forma significativa en la autonomía de las mujeres, es por ello que es necesario hacer esfuerzos para evitar que la crisis profundice los nudos estructurales de la desigualdad de género en América Latina y el Caribe en el corto, mediano y largo plazo.

En momentos de contracción económica, las políticas fiscales contracíclicas son claves por su potencial para sostener la demanda, orientar recursos a la inversión y crear empleo a fin de mejorar las oportunidades para las mujeres. Cabe destacar que los gobiernos de América Latina y el Caribe acordaron en el “Compromiso de Santiago”² (enero de 2021) implementar políticas contracíclicas sensibles a las desigualdades de género para mitigar los efectos de las crisis en la vida de las mujeres.

Por otro lado, en el caso de las políticas de mitigación, se requiere amortiguar y compensar los efectos de la crisis en el empleo, los ingresos y la carga de trabajo de cuidados de las mujeres y en el deterioro de sus niveles de bienestar. Mientras que las políticas de reactivación, deben reincorporar criterios de género en la selección estratégica de los sectores, los mecanismos y los instrumentos fiscales y la reorientación de los incentivos. Es decir, se trata de avanzar en la implementación de políticas fiscales que contribuyan de forma simultánea y sinérgica a los objetivos de reactivación económica y al cierre de brechas de género.

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

Se estima que la tasa de desocupación de las mujeres alcanzó un 22,2% en 2020, lo que implica una variación de 12,6 puntos porcentuales en relación a 2019. La mayor caída de la actividad económica se dio en el segundo trimestre de 2020, con importantes repercusiones en las tasas de desocupación y participación laboral.

En promedio, América Latina experimentó una caída del 7,7% del PIB y un aumento del desempleo de 10,4 puntos porcentuales, teniendo un efecto negativo sobre los ingresos de los hogares en general. Sin embargo, si se considera la sobrerrepresentación de las mujeres en los hogares pobres, alrededor de 118 millones de mujeres latinoamericanas vivirán en situación de pobreza.

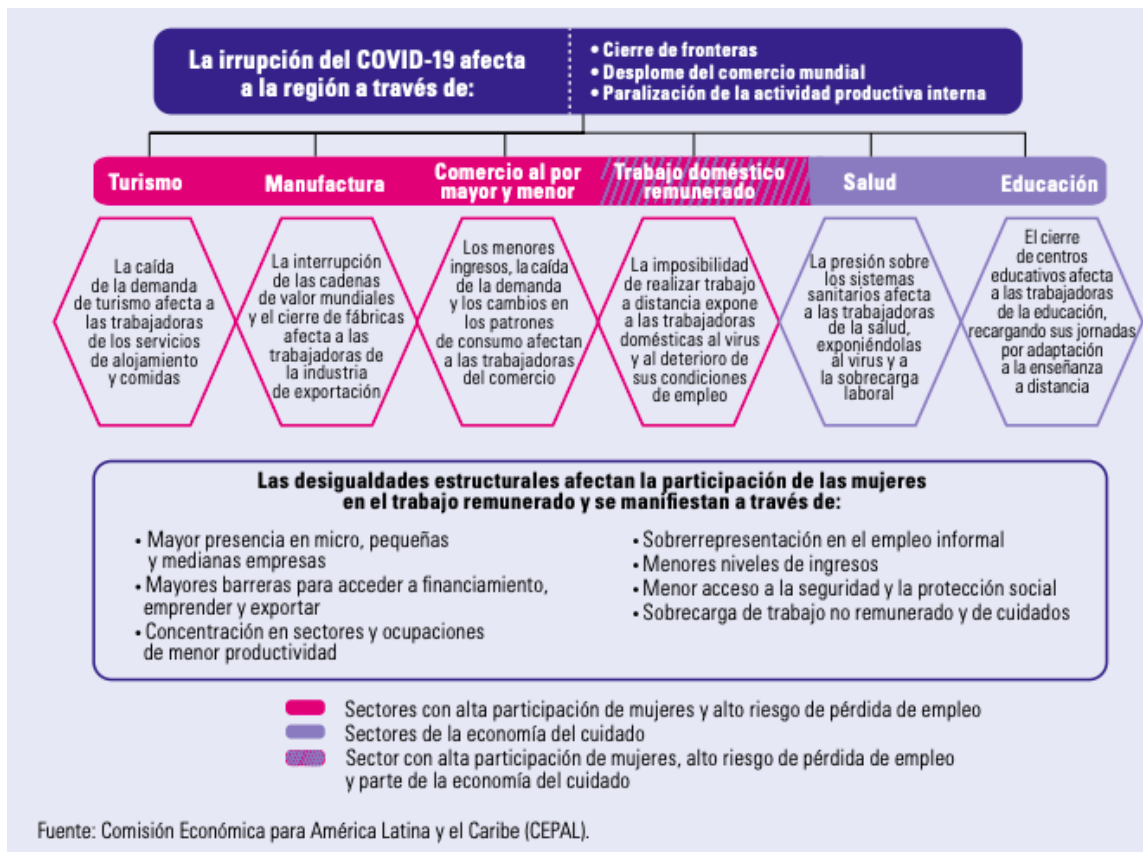
¹ CEPAL, “La autonomía económica de las mujeres en la recuperación económica sostenible y con igualdad”. En: <http://bcn.cl/2nt8c>

² A través de la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer en Latinoamérica y el Caribe, realizada en enero de 2021 en Santiago de Chile, se realizó el compromiso de acelerar los esfuerzos para cumplir con la Agenda Regional de Género. Más información en: <http://bcn.cl/2nt8a>



Además, se esperan efectos diferenciados en los distintos sectores, cuya magnitud dependerá tanto de factores externos como de las características internas de las economías de cada país. En el Cuadro N°1 se observan las consecuencias de la crisis en los sectores económicos con alta participación femenina (turismo; manufactura; comercio al por mayor y menor; trabajo doméstico; salud; y educación) y el vínculo con el trabajo de las mujeres.

Cuadro N°1: Efectos del COVID-19 en sectores económicos con alta participación de mujeres



Los sectores en riesgo alto concentran alrededor de un 56,9% del empleo de las mujeres y un 40,6% del empleo de los hombres en América Latina. Algunos de los sectores que se encuentran en mayor riesgo no solo emplean a la mayoría de las mujeres ocupadas en la región, sino que además se caracterizan por altas tasas de informalidad, bajas remuneraciones y bajos niveles de calificación.

En el corto plazo, las medidas de confinamiento han obligado a muchos comercios a cerrar sus operaciones o a cambiar hacia modelos digitales. En el mediano plazo, la menor actividad económica repercutirá en los niveles de ventas y el empleo. El sector del comercio se caracteriza por concentrar una proporción importante del empleo femenino (un 21,6% de las ocupadas) y por una elevada proporción de empleo informal. Un 69,0% de estas mujeres se concentran en empresas de menos de 5 personas y un 41,1% son trabajadoras por cuenta propia.



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

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, que ha traído la pandemia en prácticamente todas las actividades de la vida.

En particular, la rápida expansión de la economía digital está teniendo un efecto masivo en el mercado laboral y en el tipo de habilidades necesarias para participar en las actividades económicas y sociales. Además de profesionales de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), se requieren nuevas habilidades en todas las áreas que están siendo digitalizadas. 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.

No obstante, desde el punto de vista de la igualdad de género es imprescindible superar la segmentación en el mundo laboral y lograr que las nuevas posibilidades de la economía digital vayan acompañadas de la transformación de los roles de género para la efectiva autonomía económica de las mujeres.

Para mantener el funcionamiento de algunas empresas y negocios, el teletrabajo se ha convertido en una alternativa de empleo. Sin embargo, por las características estructurales de los mercados laborales y las estructuras productivas de los países de la región, se estima que únicamente el 21,3% de las personas ocupadas podrían teletrabajar. En teoría, por el tipo de ocupaciones en que se desempeñan las mujeres, la proporción de las que podrían continuar trabajando en modalidad remota sería mayor que la de los hombres.

No obstante, debido al nivel de conectividad de los países y a las persistentes brechas de género en el acceso y uso de las tecnologías digitales, el porcentaje de mujeres ocupadas que podrían teletrabajar se reduce de manera significativa. Esto, sumado al hecho de que a las mujeres se les asigna en mayor medida el trabajo no remunerado, limita sus posibilidades reales de participar plenamente en el mercado laboral.

D. Pacto fiscal para la recuperación con igualdad de género

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

- La inclusión de criterios basados en los efectos diferenciados entre hombres y mujeres, en las metodologías de evaluación de impacto de los Ministerios de Hacienda y Economía de la región y en la discusión presupuestaria.



- Que aumente los niveles de recaudación de forma progresiva y movilice recursos públicos adicionales para hacer frente a las necesidades crecientes de financiamiento.
- Que asigne en los presupuestos de gobierno recursos suficientes para las mujeres en el contexto de la pandemia, como los servicios de atención a situaciones de violencia por razón de género, los servicios de salud sexual y reproductiva, y los servicios de cuidado.
- Que promueva paquetes de estímulo fiscal orientados a proteger los ingresos y el empleo de las mujeres afectadas por la crisis y su participación en la reactivación.

Es urgente que las medidas para la reactivación incorporen la perspectiva de género y aborden diversas dimensiones de la política fiscal para lograr la igualdad de género. Es posible integrar una mirada de sostenibilidad e igualdad en el gasto, la inversión y los ingresos.

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

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

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

E. Acciones para la igualdad de género en la recuperación.

Dentro de las acciones prioritarias, se encuentra la reactivación de los sectores gravemente afectados como el comercio, el turismo y los servicios, que además de redinamizar las economías tienen un potente efecto en la recuperación del empleo de las mujeres.

Asimismo, es relevante contemplar estrategias de reconversión laboral para las mujeres, principalmente con miras a puestos de trabajo de la economía digital y ocupaciones que respondan a las demandas de la nueva realidad.

Garantizar el acceso de las mujeres, no solo en su condición individual sino también como empresarias, a servicios y productos financieros sin que se reproduzcan sesgos de género en lo referente a evaluación de riesgo, historial crediticio, avales y garantías y tasas de interés.



Invertir en la economía del cuidado y visibilizar sus efectos multiplicadores en términos de participación laboral de las mujeres, bienestar de la población, redistribución de ingresos y del tiempo, crecimiento de las economías y aumento de los niveles de recaudación tributaria.

Garantizar la satisfacción de las necesidades y los derechos de las personas que demandan cuidados a lo largo del ciclo de vida, así como los derechos de las personas que proveen dichos cuidados, ya sea de forma no remunerada o remunerada, a través de la formalización, profesionalización y certificación de capacidades.

Conclusiones

La pandemia ha dejado en evidencia las importantes brechas históricas de género que ya existían en el mercado laboral. Se estima que la pandemia provocará una reducción de los niveles de ocupación de las mujeres, representando un retroceso de al menos diez años, razón suficiente para aumentar los esfuerzos en miras a alcanzar las metas del Objetivo 5 de la Agenda 2030. A pesar de ello, la recuperación económica puede ser una oportunidad para promover la igualdad de género.

Para ello, la CEPAL apunta a una serie de medidas y consideraciones fundamentales para revertir esta situación y alcanzar una recuperación económica sostenible y con igualdad. Por una parte, sugiere que es urgente movilizar recursos públicos suficientes a fin de implementar medidas para hacer frente al COVID-19 desde una perspectiva de género, muy en sintonía con los recientes acuerdos alcanzados entre los gobiernos latinoamericanos (Compromisos de Santiago – febrero 2021).

Asimismo, la pandemia ha acelerado la implementación del trabajo a distancia y la automatización, procesos que si bien ya se veían venir, han debido aplicarse de manera estrepitosa y sobre la marcha. Es por ello que es imprescindible superar la segmentación en el mundo laboral y lograr que las nuevas posibilidades de la economía digital vayan acompañadas de la transformación de los roles de género para la efectiva autonomía económica de las mujeres. Ello porque los sesgos de género tanto en el diseño como en el uso de las tecnologías establecen límites a la innovación, reduciendo los efectos positivos de las mismas en la economía global.

De igual manera, el informe releva la importancia de invertir en la economía del cuidado, destacando por una parte la gran deuda que existe en torno a ella y segundo siendo capaz de garantizar la satisfacción de las necesidades y derechos de las personas que requieren dichos cuidados.

Finalmente, el denominado “nuevo pacto fiscal” propuesto por la CEPAL, invita a que se promueva de manera urgente la igualdad de género como elemento central para una recuperación sostenible y que se aborden diversas dimensiones de la política fiscal para lograr movilizar recursos. Es posible integrar una mirada de sostenibilidad e igualdad en el gasto, la inversión y los ingresos, que aumente los niveles de recaudación, asigne recursos suficientes y promueva paquetes de estímulo orientados a proteger los ingresos y el empleo de las mujeres, quienes han sido las más afectadas por la crisis.

En nuestro país, la agenda de reactivación económica si bien no contempla un enfoque de género aplicado a los 13 puntos propuestos en el Plan³, es posible indentificar algunas medidas enfocadas a las mujeres. Por un lado, en cuanto al empleo y los incentivos para la contratación de trabajadores, se

³ Gobierno de Chile, “Plan de reactivación económica”. En: <http://bcn.cl/2nt87>



incrementó temporalmente la cobertura de los subsidios con énfasis en mujeres y jóvenes⁴, mientras que en cuanto a las Pymes, destacan \$5 mil millones en subsidios de emergencia con foco en el emprendimiento femenino.⁵

De este modo, queda en evidencia la falta de un enfoque transversal de género que permita guiar una reactivación económica sostenible y con igualdad. La reactivación en Chile no puede dejar de lado el enfoque de género, razón por la que urge no solo recoger las propuestas de la CEPAL, sino también legislar en materias ligadas a la reactivación económica, tal como lo son la economía del cuidado; la economía digital; reconversión laboral; acceso a servicios financieros; entre otros, que permitan acortar las brechas en miras a una mayor igualdad de género.

⁴ Gobierno de Chile, "Plan de reactivación económica – Incentivos a la contratación de trabajadores". En: <http://bcn.cl/2nt87>

⁵ Ministerio de la Mujer, "Gobierno lanza nuevo programa por \$18 mil millones para la reactivación de las micro y pequeñas empresas. En: <http://bcn.cl/2nt89>