

TRANSFERENCIAS MONETARIAS E IGUALDAD DE GÉNERO: CÓMO MEJORAR SU EFECTIVIDAD PARA ENFRENTAR LA CRISIS DEL COVID-19¹

Resumen

Los Programas de Transferencias Monetarias (PTM), ampliamente extendidos en América Latina y el Caribe como mecanismo de protección social para paliar las dificultades económicas y sociales de la población viviendo en situación de pobreza, han sido identificados como uno de los mecanismos más rápidos de respuesta ante la crisis del COVID-19.

Este documento propone una discusión sobre sus fundamentos y sus aportes a la mejora de la calidad de vida de las personas más vulnerables abogando por la necesidad de incluir la dimensión de género como criterio fundante en el diseño de las mismas.

El documento dedica un espacio a la consideración de las recientes innovaciones que se han efectuado a los PTM, particularmente a las distintas acciones que los países han implementado ante la emergencia provocada por el COVID-19, para finalmente establecer una serie de recomendaciones que pretenden ser de utilidad para todas las organizaciones e instituciones que están trabajando en esta emergencia sanitaria, social y económica, promoviendo además que las acciones se articulen necesariamente con las políticas estructurales.



Introducción

América Latina y el Caribe, al igual que otras regiones del mundo, atraviesa una crisis económica y social sin precedentes como consecuencia del COVID-19. Un reciente informe del FMI prevé que en 2020 el PIB de la región caerá en promedio un 5.2 %

Las crisis económicas y sociales impactan de manera desigual a las distintas sociedades en función de las capacidades de las economías y de los sistemas de protección social para hacer frente a estas situaciones.

Impactan también de manera diferente en hombres y mujeres por la forma diferenciada en que unos y otras se insertan en las economías y sociedades de nuestros países y por las brechas de género existentes.

Además, históricamente en América Latina y el Caribe, las crisis han tendido a poner de manifiesto en toda su magnitud y a amplificar las desigualdades estructurales y estructurantes de nuestras sociedades.

¹ Elaborado por Julio Bango y Soledad Salvador, consultores de la Oficina Regional para las Américas y el Caribe de ONU Mujeres con Datos disponibles a 5 de Abril de 2020. Coordinación: Raquel Coello, Especialista Regional de Empoderamiento Económico ONU Mujeres. Agradecimiento a Cecilia Alemany, Ana Guezmes, Ana Elena Badilla, Diana Espinosa, Lilian Vega, Alison Vasconez, Ximena Loza, Herminia Palacios, Mitzzy Baqueiro, Gabriela Mata, Dana Barón, Beatriz García, Denize Santana y al resto de las colegas de los equipos de las oficinas país y oficina regional de ONU Mujeres que aportaron con sus contribuciones.

Una de las características que condiciona las posibilidades de inclusión social de las mujeres es la dificultad para conseguir su autonomía económica. Ello se debe, entre otras razones, a que sobre ellas recae principalmente la responsabilidad de las tareas de cuidado al interior de los hogares, lo que les resta el tiempo necesario para insertarse social y laboralmente.

El trabajo de cuidados no remunerado a cargo de las mujeres, que en la región ya es el triple del que realizan los hombres, se ve agravado en contextos de crisis como la que estamos viviendo por el COVID-19 donde, fruto de las medidas de aislamiento social, como la suspensión de clases o el cuidado de personas enfermas, con discapacidad y personas mayores, se aumenta aún más el tiempo que las mujeres deben dedicar al cuidado en sus hogares.

Mujeres, protección social y pobreza en América Latina y el Caribe

En América Latina y el Caribe, la tasa de actividad de las mujeres en situación de pobreza es 13 puntos porcentuales inferior a las que no se encuentran en esta situación (43,2% en relación a 56,1%)².

Esto significa que más de la mitad de las mujeres en situación de pobreza no ingresa al mercado laboral y tiende a dedicarse casi exclusivamente al trabajo doméstico y de cuidados no remunerados. En países como El Salvador, México, Honduras y como Costa Rica el porcentaje de mujeres jefas o cónyuges que se dedica exclusivamente a las labores del hogar es muy significativo (entre 25-30% de las jefas y 50-60% de las cónyuges)³.

A su vez, en varios países de la región (como Bolivia, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú, Colombia, México y El Salvador), una parte importante del empleo femenino se concentra en el trabajo por cuenta propia, el trabajo familiar no remunerado y servicio doméstico. En esas ocupaciones, la cobertura de seguridad social generalmente es inferior al empleo asalariado y no poseen protección en caso de una reducción en las horas de trabajo o desempleo.

Para los países con niveles de empleo asalariado superiores al promedio regional como Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay, el nivel de cobertura de la seguridad social es más elevado (superior al 60%, con la única excepción de México con apenas 30%). Sin embargo, existen grandes diferencias dependiendo del estrato de ingresos, siendo el nivel más bajo (Quintil 1), donde el porcentaje de cobertura es muy inferior⁴.

Asalariadas que aportan a un sistema previsional (Porcentaje)						
	Total	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Argentina	...	...	...	...	...	...
Brasil	64,7	21,4	48,1	64,1	72,3	80,2
Chile	66,5	43,2	59,3	65,6	71,4	76,1
Colombia	37,9	3,0	12,4	27,1	46,0	65,6
Costa Rica	64,0	24,0	44,3	58,6	69,0	84,1
El Salvador	28,8	2,2	9,4	18,8	31,1	50,4
Guatemala	...	...	...	...	...	...
Honduras	13,4	1,6	1,6	5,2	14,0	27,7
México	29,8	4,0	14,2	24,3	36,3	53,2
Nicaragua	...	...	...	...	...	...
Paraguay	23,4	0,8	3,6	14,7	30,2	44,7
Perú	17,1	0,2	4,0	11,4	21,6	40,5
Uruguay	77,6	41,6	66,3	78,7	85,8	93,4
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	...	...	...	...	...	...

Fuente: CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Información revisada al 09/MAR/2020

² CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Información revisada al 09/MAR/2020

³ Idem

⁴ Idem

Son también pocos los países de la región que poseen beneficios por desempleo. Entre estos se encuentran:

Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, Uruguay y Venezuela.

Clasificación de los países de América Latina y el Caribe según los beneficios que disponen por desempleo.	
CON BENEFICIOS POR DESEMPLEO (seguro social o seguro de paro)	Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, Uruguay y Venezuela.
SOLO INDEMNIZACIÓN POR DESPIDO	Belice, Bermudas, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Islas Vírgenes, México, Panamá, Perú, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago.
NINGÚN PROGRAMA ANCLADO EN LA LEGISLACIÓN	Antigua y Barbuda, Cuba, Dominica, Guadalupe, Haití, Jamaica, Nicaragua, Paraguay, Republica Dominicana, Saint Lucia y Surinam.

Fuente: Basado en OIT, WORLD SOCIAL PROTECTION REPORT 2017 - 19.



Transferencias monetarias condicionadas: implicancias de género

Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), también llamados genéricamente **Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC)**⁵, surgen en América Latina y el Caribe como una modalidad de PTM, en respuesta a las fuertes dificultades económicas y sociales que atravesaban los países de la región como consecuencia de la llamada “crisis de la deuda externa” de los 80, en un contexto donde aumentaba a gran velocidad la pobreza y las desigualdades.

Diseñados originalmente en el marco de los procesos de ajuste estructural, estos programas tenían como orientación general la focalización en las poblaciones con mayor vulnerabilidad de ingresos, como forma de paliar los efectos no deseados del ajuste económico. En ese sentido, las TMC fueron pensadas para mejorar la situación económica de los hogares con bajos recursos, y con mayor presencia de niñas y niños, en los que las mujeres tienen menos oportunidades de ingresar al mercado laboral por la carga de cuidados. Sin embargo, lejos de ser pensados para aligerar esta carga, estos programas fueron sobre todo diseñados con la intención de generar un efecto ingreso atado a una condicionalidad que a su vez esperaba generar otros efectos positivos en áreas como salud o educación.

La adopción de estos programas focalizados tiene su fundamento en un cambio de orientación de las políticas sociales en la región: se sustituye la orientación tradicional en que la provisión de bienes y servicios sociales debía efectuarse a través de políticas universales, para pasar ahora a una orientación dominante donde las políticas sociales deben ser focalizadas, compensatorias y subordinadas a la nueva política económica de ajuste estructural. Entre las razones que se esgrimen pesa fuertemente una razón de eficiencia -transfiriendo directamente los recursos a la población beneficiaria- en el gasto público social.

Con sus particularidades en los distintos países de la región, esta nueva generación de programas focalizados consiste en la transferencia de dinero a las familias en situación de pobreza, a la vez que se establecen condiciones -o condicionalidades- a las personas receptoras de la misma (muchas de ellas mujeres) para lograr su obtención, como, por ejemplo, el compromiso de que sus hijas e hijos asistan a la escuela y tengan un vínculo permanente con el sistema sanitario.

5 Un glosario con la terminología completa sobre transferencias monetarias puede encontrarse en <https://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/2020/01/calp-glosario.pdf>

La adopción del criterio de la condicionalidad en el empleo de las TMC no ha estado exenta de un fuerte debate. Quienes avalan este criterio de condicionar la transferencia de ingresos a una serie de contrapartidas, argumentan que genera las condiciones para que las familias inviertan en el capital humano de hijas e hijos, logrando un mayor apoyo hacia los mismos de parte de la población que financia con el pago de impuestos.

Entre quienes critican el uso de condicionalidades en las TMC, el fundamento más importante está en que todas las personas deben tener garantizado por parte del Estado un piso de derechos básicos que tienen que ver con su supervivencia. De lo que se trata es generar las condiciones para que esas personas tengan las mismas oportunidades de integración social que quienes la han conseguido. Se plantean así alternativas como la renta básica universal, que debe articularse con políticas universales.

En el marco de este intercambio crítico sobre los programas de TMC, y efectuadas ya una serie de evaluaciones sobre los mismos en diferentes países, las TMC comienzan a pensarse no de manera aislada sino vinculándose crecientemente a los sistemas de protección social para ser más eficaces en el combate a la pobreza, pero pensándose además como instrumentos que colaboren en la inclusión social de las personas.

Una de las cuestiones que surge con claridad en un rápido repaso a las especificaciones de los programas de TMC en la región, es que, **en términos generales, la dimensión de género no está considerada en los mismos**. Si bien la percepción de ingreso por esta vía para muchas mujeres representa una ayuda importante para paliar su situación económica, existen otros aspectos que contribuyen a reforzar los roles tradicionales asignados a las mujeres como responsables principales del cuidado en el hogar, lo que conspira contra su autonomía económica en particular, y con sus posibilidades de integración social en general, por lo que, así como están estructuradas, a día de hoy las TMC no garantizan la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género.

Hay quienes atribuyen a las TMC una orientación o intencionalidad sobre temas de género por el hecho de que, en la mayoría de los casos, son las mujeres las

receptoras, ya sean jefas de hogar o integrantes de hogares biparentales. El supuesto que funda este criterio es que las mujeres tienen una mejor y mayor capacidad para administrar dichos recursos, que además son destinados a cubrir las necesidades de sus hijas e hijos. Este, no obstante, no es un criterio de igualdad de género sino un supuesto que, desde los objetivos eficientistas de esta política, encuentran óptimo, es decir, entregar la transferencia a quien pueda transmitir los beneficios de la mejor forma en los hogares.

En definitiva, las TMC no son tanto una prestación para mejorar la condición de ingresos de las mujeres en situación de pobreza, sino que ellas son las “beneficiarias operativas” que administran los ingresos destinados a mejorar las capacidades de los niños y niñas.

De esta manera, al estar bajo la responsabilidad de las mujeres el cumplimiento de las condicionalidades de las TMC, se consolida la prescripción cultural socialmente asumida en cuanto a que son ellas quienes deben asumir la responsabilidad por el cuidado de sus hijos, hijas y personas dependientes en la familia, y se refuerza por esta vía la división sexual del trabajo existente, con las consecuencias ya conocidas.

Adicionalmente, **las transferencias monetarias han sido también una herramienta de la acción humanitaria** para brindar asistencia dirigida a las personas afectadas por emergencias, tanto por instituciones estatales como por actores humanitarios. En sus diferentes modalidades, estas transferencias han pretendido satisfacer las necesidades básicas en materia de seguridad alimentaria y facilitar el acceso a servicios como salud y educación, y a artículos no alimentarios, así como aportar en la recuperación temprana como parte de la respuesta a las crisis atravesadas en la región.

Al igual que ocurre con los TMC, pese a que en algunos programas humanitarios han realizado esfuerzos para integrar la dimensión de género⁶, aún persisten barreras, sesgos, riesgos y retos de género en la respuesta a emergencias. Algunos programas carecen de medidas de participación de las mujeres y reproducen roles de género tradicionales.

6 <https://www.wfp.org/publications/gender-and-cash-wfp-study>



Transferencias monetarias ante la emergencia del COVID-19. Experiencias en la región

A día de hoy numerosos países de la región han recurrido al uso de las Transferencias Monetarias como parte de las estrategias puestas en marcha para paliar los impactos económicos y sociales generados por la pandemia del COVID-19. Estas medidas, en general, han apuntado a crear nuevas transferencias para compensar la situación de vulnerabilidad de los sectores que, por el aislamiento social, perdieron sus ingresos o sufrieron reducciones importantes. **Se trata básicamente de personas que trabajan en el sector informal, y personas que perdieron su empleo y no reciben ninguna compensación o prestación social, además de personas afectadas por crisis humanitarias en la región.** Algunos países también incluyen en estas transferencias a **personas adultas mayores o niños y niñas en situación de pobreza que no perciben otra prestación**, y en muchos casos constituyen ampliaciones horizontales y verticales de los PTM existentes, bien sea estatales o por parte de actores humanitarios. En otros casos, la estrategia ha sido preservar el empleo otorgando un subsidio al salario como se verifica en: **Jamaica, República Dominicana y Venezuela.**

También se destaca el bono que otorga **Brasil** a trabajadoras/es informales o desempleadas/os que no reciben la transferencia monetaria condicionada del Bolsa Familia. En todos los casos, el beneficio lo pueden recibir hasta dos integrantes del hogar, pero si la mujer es la única proveedora (en el caso de hogares monoparentales), el monto de la prestación se duplica. En esta misma línea **Ecuador** ha creado una transferencia denominada “bono de contingencia”, que se ha focalizado en la población que no es beneficiaria de la protección no contributiva regular, se encuentra por encima del umbral de esta protección y tiene ingresos por debajo del salario básico unificado, con la característica de estar desprotegida de los sistemas de seguridad social o realizar contribución voluntaria. Con este proxy se trata de captar a la población en informalidad y autónoma en situación de pobreza monetaria.

En otros países, como **Argentina, Chile, Colombia y Paraguay**, se elevó el monto de la transferencia monetaria condicionada, si bien en pocos de ellos (como Brasil) se explicita que se suspende el control de las condicionalidades. En **Uruguay y República Dominicana**

sólo se elevó el monto destinado a alimentación que en el caso de **Uruguay** abarca a una población más restringida y con mayor vulnerabilidad.

En pocos países **se amplió el beneficio de la transferencia preexistente para otros grupos de población** como jubilados y pensionistas (**Argentina**), personas mayores y con discapacidad (**Brasil**), y población vulnerable por pobreza (**Chile y República Dominicana**). A un mes del inicio de las medidas de confinamiento en muchos de los países de la región, los países que habían instrumentado los tres tipos de medidas eran **Argentina y República Dominicana.**

Asimismo, en algunos programas humanitarios, como el **Plan de Respuesta a Migrantes y Refugiados de Venezuela**, se ha ampliado el monto de las transferencias y la población que las recibe incluyendo no sólo a personas afectadas por otras emergencias previas como conflictos o migración, sino que integrando a aquellas afectadas por el brote de COVID-19, incluyendo también algunas medidas para facilitar el acceso a mujeres, especialmente jefas de hogar. En varios países de la región se han activado o creado Grupos de Transferencia Monetarias como parte de la coordinación de la respuesta humanitaria.

Algunos ejemplos a destacar:

- En **Argentina** se duplicó el monto de las TMC (Asignación Universal por Hijo y Asignación Universal por Embarazo), se concedió un monto equivalente a otros grupos poblacionales (beneficiarios de pensiones no contributivas, y jubilaciones mínimas) y se creó el Ingreso Familiar de Emergencia, una prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional con un valor de \$10,000 pesos argentinos (USD \$157) destinada a compensar la pérdida o grave disminución de ingresos de trabajadores de 18 a 65 años que no perciben pensiones ni subsidios de ningún tipo y que no tienen otro ingreso y han sido afectados por la situación de emergencia sanitaria.
- En **Brasil** se ha adoptado una expansión horizontal de Bolsa Familia a 1.2 millones de beneficiarios y se otorga un bono de \$600 reales brasileños (USD \$120) al mes durante 3 meses a trabajadores informales, microempresarios individuales (MEI), trabajadores independientes y desempleados que no reciben

Bolsa Familia. Para las familias donde la mujer es la única responsable de los gastos del hogar, el monto mensual pagado será de R\$ 1.200,00. Se amplió el acceso al BPC (Beneficio de Pago Continuo) elevando el límite máximo de ingresos (de cuarto a medio salario mínimo por integrante del grupo familiar) para que más personas mayores y discapacitadas tengan acceso al BPC (Beneficio de Pago Continuo).

- En **El Salvador**, se entregó una transferencia no relacionada con la situación de empleo o ingreso, ni con la situación de pobreza definida para la anteriores TMC, sino con el consumo de energía eléctrica bajo el supuesto de que las familias con mayor vulnerabilidad son las que consumen menos energía.
- En **México** algunas entidades han implementado medidas de transferencias a personas trabajadoras informales o extendido sus programas estatales de transferencias. Como ejemplo, en Tlaxcala, se anunció que, derivado de la emergencia, el programa estatal de reducción de pobreza extrema “Supérate” tendrá un nuevo componente especialmente dedicado a mujeres, denominado como “Supérate Mujeres”, el cual otorgará un apoyo económico mensual a mujeres jefas de familia, que formaban parte del recientemente desaparecido programa “Prospera”, y que no sean beneficiarias del programa nacional de becas “Benito Juárez” ni del programa estatal “Supérate”.
- En **República Dominicana**, un país que había avanzado previamente en la adaptación de sus programas de transferencias a situaciones de emergencia, se ha planteado una doble expansión del programa Comer es Primero: de tipo vertical duplicando el monto recibido por las familias inscritas en el programa, y de tipo horizontal para incluir a familias en pobreza extrema, pobreza moderada y sectores vulnerables, así como trabajadores por cuenta propia formalizados en riesgo de caer en pobreza. A su vez, el programa Fondo de Asistencia Solidaria a Empleados (FASE) busca apoyar a trabajadores y trabajadoras, de manera transitoria, con una transferencia monetaria no condicionada. Sólo será beneficiado el personal de las empresas que se encuentran cotizando a la Tesorería de la Seguridad Social (TSS). El Gobierno aporta para cada trabajador que sea registrado en el FASE un mínimo de RD\$5,000 mensuales. Para las personas trabajadoras con salarios inferiores a RD\$5,000 mensuales, recibirán una transferencia mínima de RD\$5,000 mensuales, que será asumida en un 100% por el Gobierno. Aquellas con salarios superiores, estarán recibiendo un aporte mensual que será cubierto en un 70% por el Gobierno y un 30% por el empleador. En este caso, el Estado aportará hasta un monto máximo de RD\$8,500 mensuales por trabajador o trabajadoras. Con ambos programas se estaría cubriendo a la mitad de la población dominicana.



Innovaciones en las Transferencias Monetarias implementadas durante el mes de marzo y abril del año 2020.			
	Incremento TMC	Expansión TM	Nueva TM
ARGENTINA	Asignación Universal por Hijo (AUH) y por Embarazo (AUE)	Jubilados bajos ingresos y pensiones no contributivas.	Trabajadores de la economía informal.
BELICE			Transferencias de efectivo a los trabajadores que perdieron su trabajo, especialmente para los que trabajan en la industria del turismo
BOLIVIA			Niños y adolescentes cursando educación que dejan de recibir el desayuno escolar y población entre 18 y 60 años que no aportó a AFP.
BRASIL		Personas mayores y con discapacidad	Trabajadores informales, independientes o desempleados.
CHILE	Subsidio Único Familiar (SUF) y Seguridades y Oportunidades	60% población más vulnerable	
COLOMBIA	Familias en acción, jóvenes y Adultos mayores		Trabajadores informales
COSTA RICA			Personas desempleadas, con suspensión temporal de su contrato, con jornada reducida, trabajadores independientes o informales afectados
ECUADOR			Trabajadores en informalidad, que viven al día y no pueden salir a trabajar, y no reciben transferencias monetarias regulares
EL SALVADOR			Hogares sin proveedores con consumos de energía eléctrica menores a 250 Kwh
GUATEMALA			<u>Transferencias monetarias temporales.</u> Niños y adultos mayores vulnerables por pobreza o extrema pobreza. <u>Programa Nacional de Seguro Temporal para Emergencias</u> Trabajadores desempleados por crisis.
JAMAICA			Trabajadores desempleados o que sean retenidos en las empresas.
MEXICO	Adelantan dos pagos bimestrales en uno para personas adultas mayores y personas con discapacidad.		Algunos municipios implementan transferencias a trabajadores informales o para mujeres (ej. Tlaxcala)
PANAMA			Trabajadores del sector informal, o desempleados que no tienen otro subsidio.
PARAGUAY	Duplican Tekopora y adelantan adultos mayores		
PERU	Adelantan pago TM para personas mayores y con discapacidad		Bono Independiente para trabajadores informales y Bono Familiar Universal para familias vulnerables.
REPÚBLICA DOMINICANA	Se incrementa componente alimentación y productos primera necesidad	Sectores vulnerables, pobreza extrema y moderada	Subsidio del salario de trabajadores que cotizan.
TRINIDAD Y TOBAGO		Recargas de tres meses para los beneficiarios de la tarjeta de alimentos, asistencia pública y asistencia por discapacidad	Transferencia de efectivo durante tres meses a hogares con un miembro de la familia que fue despedido o cuyos ingresos se redujeron
URUGUAY	Duplica monto tarjeta alimentos (TUS) y TMC en caso que de que no tenga TUS		
VENEZUELA			Trabajadores independientes o de empresas privadas (complemento pago nóminas).



Transferencias monetarias con perspectiva de género. Recomendaciones ante la crisis del COVID-19.

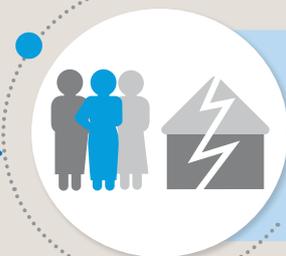
1

Suspender las **condicionalidades** en los programas de **transferencias monetarias**



2

Asegurar la **inclusión** de las **mujeres** en situación de mayor vulnerabilidad como **beneficiarias** de los PTM y otros fondos de contingencia



3

Asegurar mecanismos alternativos para el **cobro** de las transferencias que **minimicen** desplazamientos y eviten **aglomeraciones**



4

Promover programas complementarios para la generación de **ingresos** de las **mujeres**



5

Promover la participación de las **organizaciones de mujeres** en el diseño e implementación de los PTM y otras medidas de emergencia





Transferencias monetarias con perspectiva de género. Recomendaciones ante la crisis del COVID-19.

1. Suspender las Condicionalidades en los programas de transferencias monetarias.

La pandemia ha requerido la adopción de medidas excepcionales por parte de las autoridades de gobierno. Entre ellas se destaca para la mayoría de los casos la suspensión de clases de niñas, niños y adolescentes. Ello conlleva su permanencia en los hogares.

Por ello **es necesario decretar la suspensión temporal de las condicionalidades de los programas de TMC ya existentes en los países de la región mientras dure la pandemia y las medidas de contingencia** que adopten los diferentes gobiernos que afecten al cumplimiento de dichas condicionalidades.

2. Asegurar la inclusión de las mujeres en situación de mayor vulnerabilidad como beneficiarias de los PTM y otros fondos de contingencia

Las mujeres de la región se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente a la crisis del COVID-19 por disponer de menos recursos para afrontarla: no poseen ingresos propios por no disponer de un empleo o quedan fuera de los esquemas de protección social tradicionales por trabajar en el sector informal o en el trabajo no remunerado. Las mujeres además son quienes tienen a su cargo la mayor carga de responsabilidades de cuidado del hogar, que como ya se mencionó, también se ha incrementado por causa de la crisis con el cuidado de niños y niñas sin escuela y de personas mayores y enfermas a cargo. Así mismo, son afectadas de manera desproporcionada y enfrentan riesgos particulares debido a las múltiples crisis humanitarias previas como conflictos, desastres y altos flujos de migración en la región.

Por ello **es importante incluir en los colectivos beneficiados** por los distintos instrumentos de transferencia monetaria, a los siguientes grupos de mujeres:

- las mujeres receptoras de ingreso pero que están en **situación de informalidad, trabajo inestable (contratos temporales, jornales o verbales), subempleo;**
- las **trabajadoras domésticas remuneradas, que hayan sido despedidas o hayan dejado de percibir su salario,**

en caso de que no perciban seguro de desempleo en el marco de la legislación laboral de cada país;

- las **mujeres cuentapropistas o emprendedoras** que han dejado de percibir ingresos;
- las **mujeres no receptoras de ingresos que se dedican al cuidado no remunerado** de sus hijos o personas dependientes en su hogar;
- Las **mujeres afectadas por crisis humanitarias** previas como mujeres en condición de movilidad y víctimas de conflicto armado.

Se debe también alertar sobre la necesidad de considerar las múltiples dimensiones de los efectos de la crisis y el costo que puede representar la focalización y el registro de beneficiarios/as, tomando en cuenta que el acceso a medios de comunicación y ciertos mecanismos de transferencias virtuales para captar/entregar información y la transferencia pueden no estar al alcance de muchas mujeres. La literatura recomienda en casos en que la población afectada sobrepasa un cierto umbral de pobreza se deben considerar transferencias universales, temporales y accesibles de acuerdo con su contexto. En algunos países de renta baja y media-baja los países están analizando estas medidas.

3. Asegurar mecanismos alternativos para el cobro de las transferencias que minimicen desplazamientos y eviten aglomeraciones.

Para respetar las medidas de confinamiento y distanciamiento social los gobiernos deberán a su vez poner en marcha mecanismos que faciliten la tramitación y el cobro de las ayudas minimizando al máximo los desplazamientos y evitando las aglomeraciones.

Dado que en la región existe un número importante de **mujeres sin acceso a cuenta bancaria o a internet**, las opciones deberán ser abiertas a un conjunto de posibilidades, que abarquen el uso de **sistemas virtuales de tramitación o medios de pago electrónicos, pero no de manera exclusiva**. Es indispensable también que cualquier mecanismo de bancarización o inclusión en sistemas de pago cuente con un amplio sistema de capacitación para su uso, y que se realicen pilotajes de este uso por parte de las mujeres.

Igualmente, **incluir medidas alternativas para mujeres, especialmente en zonas rurales, indígenas y migrantes**, sin acceso a estos mecanismos de cobro. Adicionalmente en territorios con población indígena es importante asegurar que la información esté disponible en sus idiomas.

4. Promover programas complementarios para la generación de ingresos de las mujeres.

En el marco de la emergencia sanitaria uno de los factores críticos es la disponibilidad de equipos de protección para el personal de salud, y otros equipos para protección de la población como es el caso de las mascarillas, sumado a los riesgos de seguridad asociados al manejo de grandes sumas de dinero en efectivo en algunas zonas.

En algunos países se están desarrollando acciones locales solidarias de producción de mascarillas, túnicas y otros equipamientos imprescindibles. **Es necesario extender y generalizar este tipo de mecanismos para satisfacer la demanda creciente de estos implementos, pero además para generar fuentes alternativas de generación de ingresos para las mujeres**, que pueden trabajar en la producción de estos equipos. Apoyar estas medidas con parte de los recursos que los gobiernos nacionales están utilizando para mitigar el impacto económico de la crisis es doblemente beneficioso, pues además de resolver la escasez de equipamiento, generan ingresos para las mujeres que los han perdido.

Lo mismo puede realizarse con la producción local de alimentos a ser distribuidos en el marco de la emergencia. En varios países de la región se están implementando programas de provisión de alimentos para la población más vulnerable que se suman a las transferencias monetarias.

Para ello se pueden **establecer contactos con las redes de organizaciones y cooperativas de mujeres a nivel local y rural**, quienes pueden fungir como articuladoras entre esta oferta potencial y los gobiernos nacionales o regionales en la implementación de estas acciones. Los mecanismos de comunicación e información sobre las productoras y sus productos, así como los mecanismos y facilidades de compra son claves, y se considera particularmente clave en ello las alianzas posibles con el sector privado.

A su vez -en la medida que existan las condiciones normativas en cada país- se podrían **favorecer en las contrataciones públicas servicios de alimentación o equipo sanitario** a las empresas lideradas o integradas mayoritariamente por mujeres.

En esta misma línea y considerando la necesaria vinculación de la protección social, la protección del trabajo y la recuperación de medios de vida, también se deben considerar **programas de efectivo por trabajo** (“cash for work”) que a la par promuevan la formalización y registro de las trabajadoras y la generación de ingresos.

Adicionalmente se debe avanzar en **programas de reconversión laboral** promoviendo actividades que tengan un componente tecnológico o potencial de teletrabajo importante, tales como comunicaciones e información, telemedicina, consejería, TICs, e-commerce, entre otros, buscando convertir la crisis en oportunidad y responder a la necesidad de reconstruir mejor (“build back better”).

Considerando la **importancia que tienen los servicios de cuidado, es importante considerar este sector como un eje estratégico clave para la generación de empleo y trabajo digno para mujeres y hombres**, generando procesos de activación (ya puestos en marcha por varios países) en este sector vía capacitación y profesionalización e impulsando medidas para la expansión de la oferta de servicios.

5. Promover la participación de las organizaciones de mujeres en el diseño e implementación de los PTM y otras medidas de emergencia.

La situación de emergencia requiere de la acción conjunta de gobiernos y de todas las organizaciones de la sociedad civil. Para ello es fundamental **promover y fortalecer la voz de las organizaciones de mujeres en el nivel nacional y local** -tanto en medios urbanos como comunidades rurales e indígenas-, porque ellas son quienes están entre las afectadas por las crisis y con una enorme responsabilidad sobre sus espaldas. Experiencias previas han demostrado que la participación de mujeres en el diseño e implementación de programas de transferencia monetaria mejora su efectividad y sostenibilidad⁷.

7 <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2019/discussion-paper-effect-of-cash-based-interventions-on-gender-outcomes-en.pdf?la=en&vs=4519>



“El día después”: dimensión de género en las políticas sociales y económicas

La emergencia sanitaria pone de manifiesto la necesidad de avanzar sustantivamente en la implementación de políticas sociales que logren asegurar la igualdad de género en la inserción y el protagonismo social de las mujeres.

En un contexto de emergencia sanitaria, la mitigación de las consecuencias sociales y económicas va a poner en el foco de las medidas la atención de las poblaciones más vulnerables, y de generar acciones que palien la pérdida de ingresos de quienes lo percibían, ya sea en la economía formal y sobre todo informal.

No obstante, existe un enorme número de mujeres que previo a la crisis ya exhibían serios problemas para lograr la autonomía económica y percibir ingresos dignos, porque han quedado relegadas a la función de cuidar sus hijas e hijos o a las personas dependientes que hacen parte de sus hogares.

El contexto actual constituye una oportunidad para abogar por la creación y/o fortalecimiento de las políticas que reduzcan sustantivamente las brechas de género que hoy persisten en el plano económico y social.

Para ello se plantea una serie de acciones de política que articulen los distintos instrumentos y otros a crearse para la consecución de este objetivo:

- De manera general, **incorporar la dimensión de género en los PTM**. Ello incluye reconsiderar los programas de TMC destinados a mejorar las condiciones de desarrollo de los niños y niñas, para que contribuyan también a mejorar el potencial y las capacidades de las mujeres para lograr su empoderamiento económico evitando que los mismos programas refuercen los estereotipos y continúen cargando sobre ellas las responsabilidades principales del cuidado. Esto incluye también desarrollar **programas humanitarios de transferencias monetarias sensibles al género** que identifiquen y respondan a las necesidades diferenciadas, fortalezcan las capacidades de mujeres y niñas, mitiguen riesgos de protección asociados como la violencia de género, y apunten a transformar desigualdades de género en contextos de crisis.
- En situaciones donde se haya producido deserción escolar a causa de la crisis de COVID-19 en hogares que percibían TMC, mantener las **transferencias al hogar para estimular el retorno de niñas, niños, y adolescentes** una vez finalizado el confinamiento.
- Promover la **articulación de la protección con la movilidad social vía formalización e incorporación de las mujeres a los sistemas contributivos**, de cara a la construcción de un piso de protección que funcione como tal para la movilidad de las mujeres hacia una autonomía económica más sostenible.
- **Desarrollar políticas y sistemas de cuidado** que liberen el tiempo dedicado por las mujeres a esta tarea, generando condiciones materiales para su autonomía económica a la vez que generan empleo digno en el sector de los cuidados.
- Articular la creación de servicios de cuidado **con políticas de formación para el empleo de mujeres** que les permitan acceder a trabajos decentes y bien remunerados.
- Apoyar medidas para **fortalecer los emprendimientos productivos** de mujeres apoyando en la reconversión de negocios y el acceso a nuevas herramientas y a oportunidades en sectores económicos vinculado con el uso de las nuevas tecnologías.
- **Fomentar la inclusión financiera y la bancarización de las mujeres**, así como el acceso a financiamiento de mayor magnitud y de mediano plazo.
- Promover la creación de **servicios financieros integrales y con perspectiva de género** que permitan a las mujeres emprendedoras y empresarias soportar las dificultades económicas resultado de la caída en crecimiento que provocará la emergencia a nivel mundial, como fondos de garantía, facilidades de créditos, seguros y micro seguros, cuentas de ahorro.
- **Vincular los programas de transferencias con otras medidas de prevención, mitigación y respuesta** a riesgos de protección como espacios seguros, así como a estrategias de recuperación a mediano y largo plazo en contextos humanitarios.



Esfuerzos de ONU Mujeres en América Latina y el Caribe para promover el Empoderamiento Económico de las mujeres en las estrategias de respuesta y recuperación frente al COVID-19



Generación de análisis y evidencia sobre los impactos sociales y económicos del COVID-19 en las mujeres y niñas, para que el análisis de género y los datos desagregados por sexo sean parte integral de la respuesta a la emergencia.



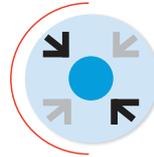
Abogacía e incidencia para visibilizar las contribuciones de las mujeres en la respuesta a la crisis del COVID-19 y los impactos diferenciados que ésta tiene en mujeres y niñas, posicionando en la agenda pública la necesidad de implementar medidas multisectoriales de mitigación y superación de dichos impactos.



Asistencia técnica a actores públicos y privados en partenariatio con la sociedad civil y otros actores de la cooperación internacional para desarrollar estrategias y soluciones para el empoderamiento económico de las Mujeres como parte de las medidas de respuesta a la crisis.



Incorporación del enfoque de interseccionalidad en la planificación y la implementación de la respuesta para responder a las necesidades de las mujeres en su diversidad.



Coordinación de esfuerzos entre diferentes actores y generación de alianzas estratégicas entre los distintos sectores incluyendo el gobierno, agencias de la ONU y organismos internacionales, sociedad civil, medios de comunicación y el sector privado para fortalecer la prevención y las respuestas al COVID-19.



Movilización de redes y relaciones con organizaciones de mujeres para promover la voz, participación, toma de decisiones y rol de las defensoras de derechos humanos, las organizaciones feministas de la sociedad civil y las mujeres de base en todos los aspectos de la respuesta al COVID-19, la identificación/diagnóstico, planeación, implementación y la recuperación, monitoreo y evaluación.



Producción de conocimientos técnicos y propuestas innovadoras para promover el empoderamiento económico de las mujeres durante y después de la pandemia y generar condiciones para la recuperación y para la resiliencia ante futuras crisis.