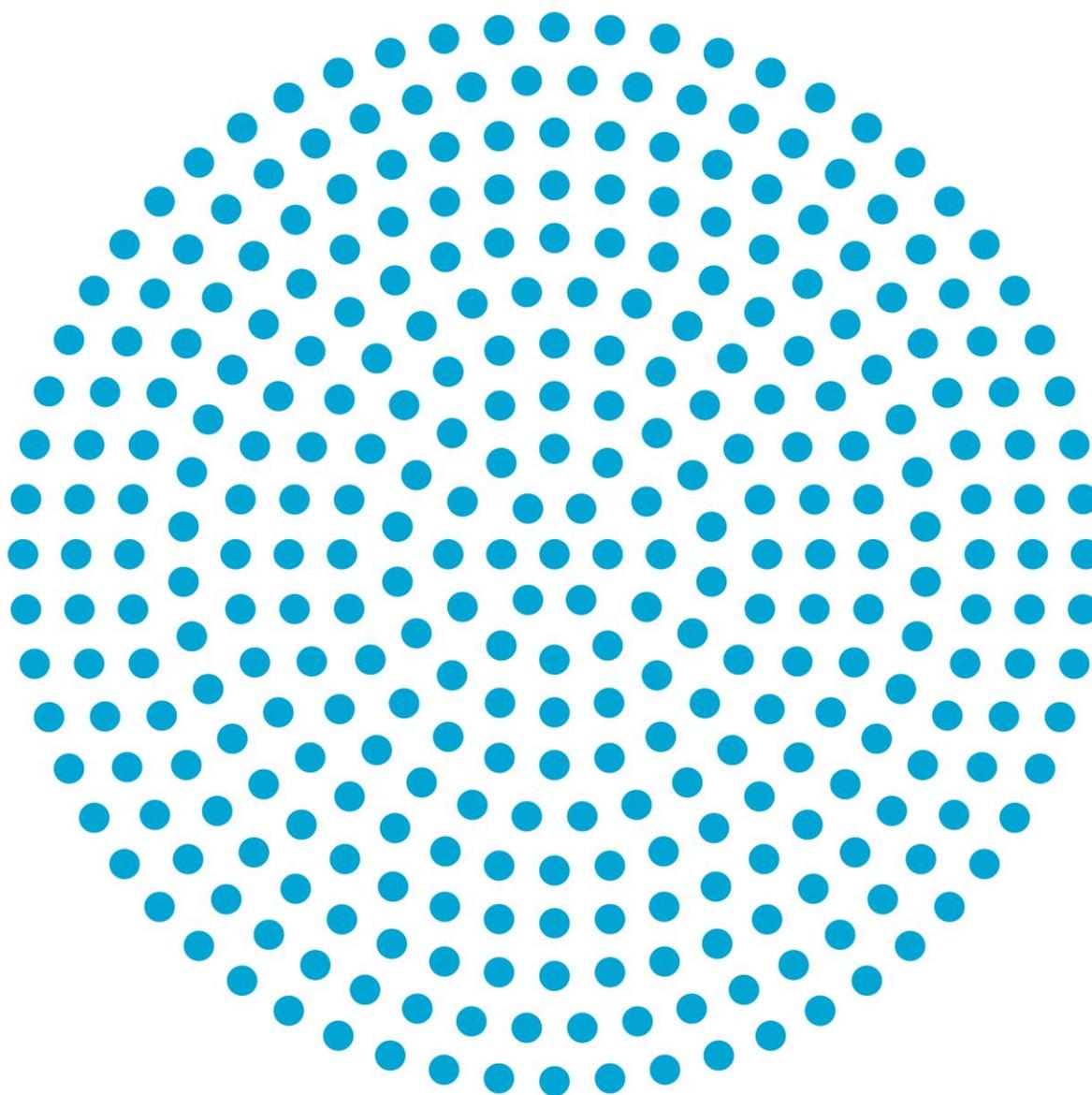


PROGRAMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

El enfoque de género en la respuesta a la pandemia

Un análisis de estrategias subnacionales para abordar la emergencia

Florencia Caro Sachetti
Gala Díaz Langou





El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en este documento. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron aquí tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

Resumen

La crisis desatada por la pandemia de la COVID-19 tuvo un fuerte impacto socioeconómico sobre los hogares y visibilizó las profundas desigualdades en nuestro país. Una de las poblaciones más afectadas fueron las mujeres. Previo a la pandemia, las mujeres ya registraban una menor participación laboral y en peores condiciones, y una mayor carga de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que los varones. Las particularidades que trae aparejadas la crisis de COVID-19 acentuaron estas brechas de género: la participación laboral femenina declinó al 45% y en dos tercios de los hogares que incrementaron su carga de trabajo doméstico las mujeres fueron sus responsables principales o exclusivas. Estas consecuencias podrían tener efectos que posiblemente perduren más allá de la emergencia.

Estos impactos no fueron equivalentes en todas las jurisdicciones de Argentina, producto de una incidencia variable del virus y de líneas de partida diferentes en torno a las brechas de género. Así, surgen desafíos diversos en el territorio que requieren acciones específicas y ajustadas a cada realidad.

En este marco, cobra relevancia el rol de los gobiernos subnacionales en plantear estrategias integrales de respuesta a la pandemia y de reactivación económica desde una perspectiva de género con un enfoque interseccional. Transversalizar la perspectiva de género en el Estado consiste en realizar esfuerzos de manera sistémica para que la elaboración y ejecución de políticas en todas las áreas de gobierno apunten a disminuir las brechas de género. Es, en otras palabras, una herramienta de los Estados para garantizar la igualdad de trato, de no discriminación y de oportunidades en la población. Esto implica tanto adaptar las políticas públicas existentes desde una mirada de género como también identificar vacíos de política que requieran nuevas intervenciones.

Para incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas en respuesta a la pandemia, los gobiernos locales pueden beneficiarse de avanzar en tres acciones clave: la disponibilidad de datos de calidad, la definición de una oferta programática basada en un diagnóstico preciso y una estrategia bifaz de abordaje integral. Estos lineamientos que ofrece la literatura en torno al diseño de estrategias integrales de política pública y las experiencias de gobiernos jurisdiccionales alrededor del mundo apuntan a un abordaje de la pandemia desde un enfoque de género interseccional que garantice el cumplimiento de derechos.

Índice

Introducción	3
La perspectiva de género en las políticas públicas	5
El rol de los gobiernos provinciales en el abordaje coordinado e integral en respuesta a la crisis del COVID-19.....	8
Lecciones aprendidas para la consecución de una estrategia integral de reactivación económica con perspectiva de género	12
Canal político-institucional.....	13
Canal técnico-conceptual	14
Reflexiones finales.....	15
Bibliografía	16
Acerca de las autoras	17

Introducción

La crisis desatada por la pandemia de la COVID-19 tuvo un fuerte impacto socioeconómico sobre los hogares y visibilizó las profundas desigualdades en nuestro país. En un contexto macroeconómico desfavorable y ante una caída repentina en la actividad, las poblaciones más vulneradas registraron un declive en sus ingresos y en su bienestar, que se combinó con una gran incertidumbre por el futuro.

Una de las poblaciones más afectadas por los efectos de la pandemia y las medidas de aislamiento son las mujeres. Previa a la pandemia, su tasa de participación laboral era de 49,5%¹, casi veinte puntos por debajo de la participación laboral masculina (INDEC, 2020). Además, ellas tenían mayores tasas de desocupación, subocupación e informalidad. En el tercer trimestre de 2020, su tasa de actividad declinó en mayor proporción que la masculina, alcanzando el 45,4% y ampliando la brecha de género (INDEC, 2020). Su menor participación laboral y las peores condiciones en las que participaban del mercado de trabajo (Díaz Langou et al., 2019) ya definían previamente una mayor vulnerabilidad de las mujeres ante shocks en la economía. Así, la caída en la actividad y las medidas de aislamiento, que pueden derivar en situaciones de desempleo o inactividad, impactan también en su capacidad de generar ingresos y en su calidad de vida (Zamarro et al., 2020).

Las particularidades que trae aparejadas la crisis de COVID-19 acentúan esta vulnerabilidad que ya experimentaban las mujeres desde diversas ópticas. El aislamiento social y la suspensión de la actividad presencial evidenciaron el rol fundamental del cuidado en la vida diaria, un trabajo que tradicionalmente ha recaído sobre las mujeres. Las mujeres son mayoría en los sectores vinculados a la salud, jugando un papel crucial en la contención del brote (OECD, 2020). También son las mujeres quienes cuidan a sus familias y a sus comunidades, al encargarse de las tareas cotidianas que hacen a su bienestar. Ante la suspensión de las clases y de otras actividades fuera del hogar, la carga del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado registró un incremento, lo cual tensiona aún más la conciliación con la necesidad de generar ingresos. Según datos recientes, en dos tercios de los hogares que incrementaron la dedicación a las tareas del hogar fueron las mujeres sus responsables principales o exclusivas (INDEC, 2020). Estas problemáticas se exacerban en los hogares de los sectores más vulnerados y en las familias monoparentales, usualmente lideradas por mujeres que crían solas. De esta manera, la pandemia podría acrecentar las brechas de género existentes en el corto plazo, con efectos que perduren más allá del período de emergencia sanitaria (Alon et al., 2020).

Los datos previos a la pandemia ya daban cuenta de esta feminización del cuidado. En Argentina, las mujeres dedicaban 6,4 horas diarias al trabajo no remunerado en sus hogares, en comparación a las 3,4 horas que dedican los varones (EAHU, 2013). Las brechas se ampliaban ante la presencia de niñas/os menores de seis años: las madres declaraban emplear 9,3 horas diarias en tareas de cuidado, tres horas más que las mujeres sin hijas/os y cinco más que los varones con hijas/os (EAHU, 2013). Esto ocurría en un contexto de oferta escasa de servicios de apoyo al cuidado accesibles y de calidad, la cual se encuentra aún más restringida durante el Aislamiento y Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO y DSPO).

A nivel subnacional, no obstante, se presentan fuertes heterogeneidades en las desigualdades de género. La brecha en la participación laboral de varones y mujeres alcanza los 23 puntos porcentuales en la región Noreste, mientras que desciende a 9 p.p. en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) (Díaz Langou et al., 2019). De la misma manera, las mujeres de San Juan dedican en promedio 130% más tiempo diario

¹ Población de 14 años o más

al trabajo no remunerado que los varones, mientras que en Santa Fe la brecha es significativa, pero menor: 70% (EAHU, 2013).

A las divergencias de género se suman los distintos estadios de ASPO y DSPO que atraviesan las jurisdicciones. Mientras que el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) mantuvo una cuarentena más estricta desde el 20 de marzo de 2020 hasta el último trimestre del año, otras provincias han avanzado y retrocedido de fase según lo exigiera la situación sanitaria. Esta situación crea desafíos diversos en el territorio que requieren acciones diferenciadas y específicas en torno a los efectos de la pandemia.

En este marco, se vuelve ineludible la necesidad de plantear una estrategia integral de respuesta a la pandemia y de reactivación económica desde una perspectiva de género que aborde las problemáticas vinculadas a la autonomía económica con un enfoque interseccional. Esto implica tanto adaptar las políticas públicas existentes desde una mirada de género como también identificar vacíos de política que requieran nuevas intervenciones.

Este documento está destinado a los gobiernos subnacionales y busca promover la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas en respuesta a la pandemia. La primera sección ahondará en la relevancia de incorporar este enfoque y en el rol de los gobiernos subnacionales para promover la autonomía económica de las mujeres. La segunda sección resaltarán buenas prácticas de la experiencia internacional en tiempos de COVID-19, La tercera sección identificará los puntos a considerar para lograr una estrategia coordinada e integral para promover la recuperación económica desde una mirada de género, considerando las lecciones aprendidas de la experiencia internacional y las recomendaciones de la literatura. Por último, se considerarán algunas reflexiones del contexto actual.

La perspectiva de género en las políticas públicas

La sociedad actual concibe sus relaciones de poder en el marco de un sistema de creencias, construcciones y representaciones socioculturales que asigna distintos roles, significados y expectativas a las personas según su sexo y su género. De esta manera, varones, mujeres e identidades no binarias encuentran distintos obstáculos y oportunidades en su trayectoria de vida.

La perspectiva de género permite analizar estas diferencias, al prestar particular atención a las especificidades de cada colectivo. En el Estado, transversalizar la perspectiva de género puede definirse como los esfuerzos que se realizan de manera sistémica para que la elaboración y ejecución de políticas en todas las áreas de gobierno apunten a disminuir las brechas de género (True & Mintron, 2001). Esto permite contextualizar y adaptar las medidas que toman los Estados en vez de adoptar un enfoque genérico, incluso en campos usualmente considerados “neutrales” al género.

La transversalización de la mirada de género se convierte, así, en una herramienta de los Estados para garantizar la igualdad de trato, de no discriminación y de oportunidades en la población (UNICEF, 2017). Esta perspectiva atañe a las políticas públicas en su diseño, su implementación y en el monitoreo y la evaluación de sus resultados. De esta manera, se promueve la igualdad de condiciones en el acceso a recursos, la implementación de políticas públicas que contemplen las desigualdades preexistentes y el análisis de los resultados e impactos sobre la igualdad sustantiva de género (UNICEF, 2017).

Este enfoque en las políticas públicas permite avanzar en la autonomía de las mujeres, definida según CEPAL como la capacidad y las condiciones habilitantes para una toma libre de decisiones sobre sus vidas. En este marco, se identifican tres autonomías (Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, 2011):

- **Autonomía económica:** la posibilidad de las mujeres de generar y hacer uso de recursos propios a través de su trabajo remunerado.
- **Autonomía física:** la capacidad para tomar decisiones libres e informadas sobre la sexualidad y la reproducción y el derecho a vivir una vida libre de violencia.
- **Autonomía en la toma de decisiones:** la participación plena y en igualdad de condiciones de las mujeres en los distintos niveles de los poderes del Estado.

Las tres dimensiones de las autonomías y sus interrelaciones se vuelven críticas para garantizar los derechos de las mujeres, al manifestar la necesidad de generar espacios de toma de decisiones inclusivos, de garantizar la libertad y el respeto a los cuerpos y de promover su independencia económica.

El enfoque de género en el plano subnacional

Los gobiernos subnacionales tienen un rol fundamental para contemplar la mirada de género en su accionar en un país de naturaleza federal como Argentina. El anclaje de esta perspectiva en las políticas públicas de las jurisdicciones, ya sean provinciales, departamentales o municipales, es crucial para avanzar en un país más justo y equitativo.

Previo al estallido de la pandemia, ya había múltiples ejemplos de iniciativas jurisdiccionales para incorporar esta mirada y avanzar en las tres autonomías. La proliferación de planes de igualdad de oportunidades y de áreas de género en los gobiernos provinciales podrían ser un avance en ese sentido. Sin embargo, su creación per se no es suficiente, ya que se requiere una fuerte articulación pública para

garantizar la transversalización. En la actualidad, la mayoría de las 24 jurisdicciones cuenta con áreas de género sectorializadas, generalmente en los ministerios de Desarrollo Social, de Desarrollo Humano o de Justicia, que dificultan el rol de rectoría temática. Solo dos de las 24 provincias cuentan con ministerios vinculados a temas de género y otras seis cuentan con Secretarías (dos son Secretarías de Estado) dependientes de la gobernación (**Cuadro 1**).

CUADRO 1. Áreas de género en las 24 provincias argentinas, jerarquía y dependencia institucional (octubre de 2020)		
Provincia	Área responsable	Jerarquía y dependencia institucional
Buenos Aires	Min de Mujeres, políticas de género y diversidad sexual	1º orden (Ministerio dependiente de la Gobernación)
Córdoba	Ministerio de la Mujer	1º orden (Ministerio dependiente de la Gobernación)
Santa Fe	Secretaría de Estado de Igualdad y Género	1º orden (Secretaría de Estado dependiente de la Gobernación)
Chaco	Secretaría de Derechos Humanos y Géneros	1º orden (Secretaría dependiente de la Gobernación)
Formosa	Secretaría de la Mujer	1º orden (Secretaría dependiente de la Gobernación)
La Pampa	Secretaría de la Mujer	1º orden (Secretaría dependiente de la Gobernación)
San Luis	Secretaría de Estado la Mujer, Diversidad e Igualdad	1º orden (Secretaría dependiente de la Gobernación)
CABA	Secretaría de Igualdad	1º orden (Secretaría dependiente de la Jefatura de Gobierno)
Río Negro	Consejo Provincial de la Mujer	2º orden (Consejo dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano y Articulación Solidaria)
Tucumán	Secretaría del Estado de la Mujer	2º orden (Secretaría de Estado dependiente del Ministerio de Desarrollo Social)
Jujuy	Secretaría de Paridad de Género	2º orden (Secretaría dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano)
Entre Ríos	Secretaría de Mujeres, Género y Diversidad	2º orden (Secretaría dependiente del Ministerio de Desarrollo Social)
La Rioja	Secretaría de la Mujer y Diversidad	2º orden (Secretaría dependiente del Ministerio de Turismo y Cultura)
Neuquén	Subsecretaría de las Mujeres	2º orden (Subsecretaría dependiente del Ministerio de Ciudadanía)
Tierra del Fuego	Subsecretaría de Políticas de Género	2º orden (Subsecretaría dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano)
Misiones	Subsecretaría de la Mujer y la Familia	2º orden (Subsecretaría dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud)
Corrientes	Consejo Provincial de la Mujer	3º orden (Consejo dependiente de la Dirección General de la Mujer y Familia del Ministerio de Desarrollo Social)
Chubut	Dirección Provincial de Género y Diversidad	3º orden (Dirección Provincial dependiente de la Subsecretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, Familia, Mujer y Juventud)
Mendoza	Dirección de Género y Diversidad	3º orden (Dirección dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Social del Ministerio de Salud, Desarrollo Social y Deportes)
Santiago del Estero	Dirección de Género	3º orden (Dirección dependiente de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos)
Catamarca	Dirección Provincial de Mujeres, géneros y diversidad	3º orden (Dirección Provincial dependiente de la Secretaría de Familia del Ministerio de Desarrollo Social y Transporte)
Salta	Subsecretaría de Igualdad de Oportunidades	3º orden (Subsecretaría dependiente de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Gobierno, Derechos Humanos, Trabajo y Justicia)
Santa Cruz	Subsecretaría de las Mujeres	3º orden (Subsecretaría dependiente de la Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social)
San Juan	Dirección de la Mujer	4º orden (Dirección dependiente de la Subsecretaría de Promoción, Protección y Desarrollo Social de la Secretaría de Promoción Social del Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social)

Fuente: elaboración propia.

En lo que respecta a los planes transversales de igualdad, dieron sus primeros pasos en el país en la década del 2000, a partir de su implementación en varios municipios de las distintas jurisdicciones y en la Ciudad de Buenos Aires. A nivel provincial, Santa Fe fue pionera en los últimos años, al implementar un Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO) en el año 2014. El PIO comenzó en 2012 con un diagnóstico de situación y un relevamiento participativo y estableció ocho ejes de intervención para transversalizar el enfoque de género en la gestión: igualdad de género, salud integral y no discriminación, educación, relaciones no violentas y deconstrucción de estereotipos, trabajo y desarrollo de capacidades productivas, hábitat y espacio público, participación en ámbitos públicos y cultura (Gobierno de Santa Fe, 2013). Esta experiencia se destaca en que contó con la creación de una Comisión Interministerial de Igualdad, con representantes de todas las áreas de gobierno, para el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de acciones para transversalizar el enfoque de género.

Recientemente, Chaco lanzó también un Plan de Igualdad de Géneros, que busca transversalizar la mirada de género desde un enfoque territorial, decolonial y antipatriarcal bajo la égida de una Unidad de Coordinación y Monitoreo de Políticas Públicas para la Igualdad que depende de la Vicegobernación. En este marco, se creó una mesa interministerial, con representación de todas las áreas y entes públicos, y un Consejo Provincial de Géneros y Disidencias, en el cual participa la sociedad civil y los movimientos sociales, para definir colectivamente los ejes de intervención.

La creación de planes de igualdad con un enfoque transversal es un gran avance para incorporar la perspectiva transversal de género en las acciones del Estado. No obstante, su éxito para garantizar este objetivo depende de los mecanismos de articulación establecidos y de la coordinación virtuosa entre áreas y funciones. En este sentido, los espacios de interacción federales pueden contribuir a compartir lecciones aprendidas que contribuyan a tal fin. En la actualidad, el gobierno nacional lleva adelante ámbitos de articulación con las jurisdicciones, como la Mesa Federal de Políticas Económicas con Perspectiva de Género y los Parlamentos Federales de Cuidado. Estos espacios, si bien recientes en su implementación, tienen un gran potencial para facilitar el intercambio de ideas y de buenas prácticas para garantizar derechos.

La pandemia conlleva nuevos desafíos y oportunidades para el progreso en el logro de objetivos de igualdad de género en las jurisdicciones. La siguiente sección resaltaré algunas experiencias de gobiernos subnacionales alrededor del mundo, que idearon acciones que construían sobre sus esfuerzos vigentes en pos de la equidad.

El rol de los gobiernos provinciales en el abordaje coordinado e integral en respuesta a la crisis del COVID-19

Desde la irrupción de la COVID-19 en Argentina en el mes de marzo de 2020, las distintas jurisdicciones provinciales y municipales han transitado situaciones muy diversas en relación con el avance del virus. Regiones como el AMBA y Chaco prolongaron sus fases de ASPO, comenzando con una gradual apertura de actividades desde julio. En cambio, la mayoría de las otras provincias avanzaron en una etapa de DSPO desde el mes de mayo, enfrentando marchas y contramarchas según el avance o el retroceso de los contagios.

En este marco, las directivas dictadas por el Estado nacional para hacer frente a la pandemia establecen lineamientos sobre los cuales los gobiernos provinciales pueden definir el detalle de su estrategia sanitaria y económica. Un esfuerzo semejante no se encuentra libre de obstáculos: en tiempos de emergencia, una estrategia integral de reactivación desde la perspectiva de género exige una fuerte articulación horizontal y vertical entre áreas. Superar estos obstáculos es crucial para garantizar un plan inclusivo conducente a una nueva normalidad.

Buenas prácticas en tiempos de pandemia

Durante los últimos meses, en Argentina y en el mundo, hubo una miríada de experiencias subnacionales que procuraron avanzar en incorporar la perspectiva de género en su abordaje de la pandemia. Estas experiencias pueden clasificarse en dos grandes grupos. Por un lado, las experiencias que impulsaron políticas puntuales en respuesta a problemas identificados que afectaban de sobremanera a las mujeres. Por otro lado, las experiencias que impulsaron un abordaje más integral. Es importante señalar que las políticas que se reseñan en esta sección no pretenden constituir un relevamiento taxativo de todas las experiencias subnacionales que puedan haber surgido en el marco de la pandemia. Asimismo, cabe resaltar que es limitada la evidencia sobre su impacto, por lo cual las medidas destacadas buscan describir procesos y lineamientos interesantes a la hora de brindar respuesta a los desafíos que la pandemia trae aparejados.

Dentro del primer conjunto de estrategias, se mencionan, a modo de ejemplo, dos grandes tipos: las iniciativas que buscaron reducir la violencia de género y las que buscaron garantizar la protección social de las mujeres en el marco de la pandemia.

En primer lugar, muchos gobiernos subnacionales priorizaron acciones para abordar los problemas de violencia de género en el marco de la pandemia. Así, las medidas para brindar asistencia directa e integral en espacios de contención fueron las más frecuentes. En la región, la Municipalidad de Lima (Perú) inauguró dos refugios para mujeres que sufren de violencia de género e impulsó talleres de contención dirigidos a las albergadas y sus hijas/os. En Bogotá (Colombia), el programa "Espacios Seguros"² generó una alianza con 630 tiendas y supermercados para prevenir y atender casos de violencia intrafamiliar. Por su parte, el Municipio de la Ciudad de México buscó garantizar la protección a mujeres, niñas y niños durante la contingencia por COVID-19 estableciendo centros de atención y brindando gratuitamente orientación jurídica,

² Cuando una mujer llega al supermercado, puede contactar a la persona a cargo y esta le planteará dos opciones: 1) Si la mujer necesita poner a salvo su vida, el encargado llamará a la Policía del cuadrante para que la proteja y se active la Ruta de Atención. Se informará a la Secretaría de la Mujer para hacerle seguimiento al caso. 2) Si la mujer solo quiere información para saber cómo recibir atención de su caso, el encargado le brindará una información básica y tomará su nombre y teléfono para reportarlo a la Secretaría de la Mujer. Los profesionales de la secretaría, acudirán al instante y realizarán todas las diligencias necesarias posteriores.

psicológica y médica, a través de la Línea Mujeres por medio de una red de abogadas con atención las 24 h. En la misma sintonía, muchas jurisdicciones garantizaron canales virtuales y telefónicos de asistencia y denuncia. En la provincia de Chaco (Argentina), el gobierno lanzó una plataforma online que permite el ingreso de la demanda y la evaluación del riesgo para prevenir situaciones de agravamiento en casos de violencia de género. Algo similar se implementó en Santa Fe, que autorizó la recepción electrónica (vía correo, mensaje de texto, servicios de mensajería o redes sociales) de denuncias por violencia de género. En el caso de Madrid (España), se estableció un servicio de mensajería instantánea que provee asistencia psicológica a víctimas de violencia de género. Por último, otras regiones optaron por ampliar la vigencia de medidas y garantizar la atención jurídica. Tal es el caso de los estados de Washington D.C. y Nueva York en Estados Unidos, donde se extendieron automáticamente las órdenes de protección en casos de violencia doméstica durante los aislamientos obligatorios, y, en el estado de Massachusetts, donde los jueces estuvieron disponibles las 24 horas para procesar ordenes de restricción.

En segundo lugar, varias experiencias pusieron un foco en garantizar la protección social con perspectiva de género. Las transferencias de ingresos fueron el principal instrumento de acción en este sentido. En el estado de Uttar Pradesh (India), se transfirió en total 80 millones de dólares de manera directa a 27.500 trabajadores y trabajadoras que participan del programa “*Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act*”, que busca garantizar el acceso al trabajo diseñado con perspectiva de género. En la capital de Uganda, la ciudad de Kampala, se logró la migración remota del programa urbano de transferencia directa de dinero “*Girls Empowering Girls*”; también se agregó un servicio de tutoría virtual para ayudar a la inscripción remota de nuevas participantes y garantizar la continuidad de las ya inscriptas. Por su parte, el Estado de Alberta, en Canadá, realizó transferencias a espacios de primera infancia, con el fin de cubrir los gastos adicionales en los que los tuvieron que incurrir para poder implementar los protocolos relacionados al COVID-19.

En el segundo conjunto de experiencias, compuesto por gobiernos subnacionales que impulsaron estrategias relativamente integrales, se destacan las de Hawái, el País Vasco, Montevideo, Barcelona y la Ciudad de Buenos Aires.

En Hawái (Estados Unidos), la Comisión Estadual sobre el Estatus de la Mujer reunió a un grupo de trabajo (conformado por representantes de los sectores esenciales y por organizaciones de mujeres) para desarrollar principios y prácticas para implementar una respuesta al COVID-19 con perspectiva de género y feminista. Este grupo de trabajo culminó en la publicación de “*Construyendo puentes, no caminando sobre espaldas: Un plan de recuperación económica feminista al COVID-19*” (Hawai‘i State Commission on the Status of Women, 2020). Esta estrategia aborda cuatro grandes objetivos que son atravesados transversalmente por la perspectiva de género: lidiar con los desafíos que surgen de las restricciones presupuestarias; mitigar los impactos en la economía de la baja del turismo producto de la pandemia; invertir los fondos federales en respuesta a la crisis; y reformular y diversificar la economía para aumentar la resiliencia ante shocks futuros. Así, la experiencia hawaiana se destaca en su enfoque transversal de género y en la incorporación de mujeres en la toma de decisiones de política pública para la recuperación post COVID-19, lo que brinda una respuesta centrada en las necesidades de las personas.

En el País Vasco (España) se implementó una respuesta integral a la pandemia con perspectiva de género a partir de un diagnóstico sobre el impacto de la pandemia sobre las desigualdades entre varones y mujeres realizado por el Instituto Vasco de la Mujer. Esta respuesta integral, impulsada por el Gobierno del País Vasco, incluyó políticas orientadas a transversalizar el enfoque de género en la respuesta institucional al COVID-19 en temas económicos, fiscales, laborales y de protección social, a la vez que

se consideraron políticas específicas de género, como se desprende de su informe (Instituto Vasco de la Mujer & Gobierno Vasco, 2020). El primer grupo contempló acciones vinculadas a la protección del personal sociosanitario (mayormente mujeres), la salud y seguridad de los/as trabajadores/as, la atención de poblaciones más vulnerables a la enfermedad, el apoyo a sectores económicos afectados por la crisis, la protección a trabajadores/as de la economía informal, el seguimiento desagregado por género del impacto del COVID-19 y la representación equilibrada de géneros en la toma de decisiones. Las políticas específicas de género consideran la atención de mujeres víctimas de violencia, el abordaje de casos de discriminación por género, la atención de los hogares monoparentales, la conciliación trabajo-familia, el reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado y la promoción de una cultura más igualitaria.

En la ciudad de Montevideo (Uruguay), la estrategia de género implicó la implementación de diversas intervenciones específicas y transversales. Por el lado de las políticas específicas de género, se fortalecieron los servicios de atención contra la violencia de género en todas sus formas y se creó un fondo para asegurar la conectividad y garantizar los traslados necesarios de mujeres en situación de violencia. Además, se realizaron acciones de sensibilización sobre corresponsabilidad y cuidados. Respecto a la transversalización del enfoque de género, la Asesoría para la Igualdad de Género trabaja junto al resto de las áreas de la Intendencia de Montevideo para asegurar dicha mirada en las acciones de respuesta al COVID-19. En particular, la perspectiva de género se contempló en medidas tales como la entrega de canastas alimenticias priorizando a mujeres en situación de violencia, personas trans y trabajadoras sexuales, el apoyo a artistas y trabajadores/as de la cultura, los subsidios para alquiler, las políticas de empleo y las reorientaciones presupuestarias para dar respuesta a la emergencia, entre otros. Estas políticas están también alineadas con las prioridades del Tercer Plan de Igualdad de Género, que se elaboró de manera participativa y cuyos ejes de acción son la participación igualitaria, la autonomía económica y corresponsabilidad del cuidado, la cultura organizacional sin discriminación, el espacio público inclusivo, la vida libre de violencia de género, el derecho a la salud y el cambio cultural (Intendencia de Montevideo, 2017).

En Barcelona (España) se impulsó un plan de contingencia de género. A partir de la desagregación por género de los datos del impacto de la pandemia en la ciudad, se elaboró este plan para abordar algunos problemas identificados. La estrategia incluye intervenciones en torno a la economía, la violencia machista, salud, vivienda, derechos sociales, espacio público y movilidad, y comunidad, cultura y educación. El enfoque de estas acciones contempla el género en el cruce con la vulnerabilidad, la territorialidad y la interseccionalidad. Algunos ejemplos de políticas puntuales en el marco de la estrategia incluyen campañas contra las violencias, acciones de protección para trabajadoras domésticas y cuidadoras, y subsidios para el alquiler. Se destaca la planificación con mirada de género del Ayuntamiento de Barcelona no solo en el abordaje de la emergencia, sino de cara a la nueva realidad post-COVID, concentrada en cuatro acciones: un Pacto de Ciudad, la implementación de la transversalización y acciones positivas, una estrategia contra la feminización de la pobreza y la coordinación de la respuesta económica con otras áreas³.

Por último, en Argentina, cabe resaltar el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA, Argentina) que implementó una estrategia de puesta en marcha con perspectiva de género⁴. Previamente al impacto de la pandemia, CABA ya implementaba una Estrategia Integral para la Igualdad de Género articulada en las tres autonomías impulsadas por CEPAL: autonomía física, autonomía económica y autonomía en la

³ Solana Quesada, Directora de la Asesoría para la Igualdad de Género de la Intendencia de Montevideo, y Sonia Ruiz García, Directora de Género y Políticas del Tiempo en el Ajuntament de Barcelona, presentaron las acciones implementadas en sus ciudades en el webinar "COVID-19: El Desafío de las Ciudades con Lentes de Género", organizado por PNUD América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://spark.adobe.com/page/Y1uqrzZLyr37C/>

⁴ La información referida a la experiencia de CABA se obtiene a partir de entrevistas a funcionarias de la Secretaría General y las dependencias involucradas en la estrategia.

toma de decisiones. La estrategia de respuesta y reactivación económica en el marco de la crisis de COVID-19 construye sobre dicho plan y se estructura en tres ejes de intervención desde un abordaje interseccional: empleabilidad, cuidados y protección social, más un cuarto grupo de políticas transversales. Cada eje plantea una serie de líneas de intervención que articulan políticas que se implementan desde distintos ministerios del Gobierno de la Ciudad, contemplando las problemáticas diferenciales que atañen a distintos grupos poblacionales. El proceso de formulación de la estrategia se destacó en la colaboración entre un área rectora y las dependencias sectoriales vinculadas, en consulta con la sociedad civil y organismos internacionales para asegurar su robustez, relevancia e integralidad.

A partir de estas experiencias es posible destilar algunos aprendizajes que pueden llegar a informar estrategias futuras que otros gobiernos subnacionales pretendan impulsar. Esta información se vuelve relevante no solo para abordar la emergencia ocasionada por la pandemia, sino también para idear planes que perduren en la nueva realidad centrándose en las personas y sus necesidades específicas.

Lecciones aprendidas para la consecución de una estrategia integral de reactivación económica con perspectiva de género

El análisis de las diversas realidades que atraviesan los territorios subnacionales en términos sanitarios y de género exige transitar el camino hacia una nueva normalidad con una estrategia articulada que promueva la reactivación económica desde una perspectiva de género adaptándose a cada contexto.

En este sentido, a partir del diagnóstico y las experiencias relevadas, se identifican algunas recomendaciones sobre los pasos a seguir en el diseño de una estrategia multidimensional, articulada e integral que avance sobre la autonomía económica de las mujeres en la pospandemia. El proceso descrito apunta al abordaje en el corto y mediano plazo

La información como condición de factibilidad

Gran parte de las estrategias con perspectiva de género que surgieron para mitigar los impactos de la crisis de la pandemia se iniciaron gracias a contar con información detallada sobre cómo venían siendo esos impactos con desagregación por género(s). La crisis desatada por la pandemia puso en relevancia la necesidad de avanzar en la disponibilidad de relevamientos actuales y periódicos con desagregación de género que excedan la lógica binaria mujer-varón. También se jerarquizó la importancia de realizar periódicamente encuestas de uso del tiempo, que midan el trabajo no remunerado y de cuidados.

Contar con información actualizada y pertinente, con desagregación por género y con un detalle suficiente que permita el análisis interseccional, es crucial para desarrollar estrategias completas y efectivas en el alcance de la población más perjudicada por la pandemia. De este modo, se realiza la relevancia de contar con esa información y de efectivamente utilizarla en la toma de decisiones y en el monitoreo y evaluación de los impactos de las políticas.

El punto de inicio: la definición de la oferta programática

A partir del análisis de las experiencias relevadas, se desprende que la identificación de los principales objetivos de la estrategia, en conjunto con la definición de sus ejes de intervención, deben ser los primeros pasos para delimitar el abanico de políticas a considerar. Esto permite dejar en claro el propósito de la estrategia y los temas que se abordan.

Las estrategias que se centraron de forma integral en la promoción de la autonomía económica de las mujeres en el marco de la pospandemia incluyeron en los ejes de intervención cuestiones vinculadas al mercado laboral, el trabajo de cuidado, la educación, la violencia machista y la protección social desde un enfoque de género. Asimismo, algunas también consideraron la transversalización del enfoque de género en las acciones implementadas desde otras áreas de gobierno.

A partir de la identificación de los ejes de intervención, es necesario establecer los focos específicos de acción. Por ejemplo, algunas jurisdicciones incluyeron, en el eje de protección social, medidas para garantizar ingresos o la provisión de bienes y servicios básicos. Por su parte, el eje de mercado laboral incluyó acciones de capacitación, sostenimiento del empleo, apoyo económico al autoempleo y teletrabajo, entre otros.

Respecto al cuidado, algunos de los focos fueron la corresponsabilidad y la provisión de tiempo, dinero y servicios para cuidar.

Una vez especificados los focos de acción, los organismos gubernamentales a cargo de liderar la estrategia deben coordinar el análisis de la oferta programática existente dentro de estos focos temáticos. Este proceso implica contemplar tanto las políticas que incorporan el enfoque de género como aquellas que no lo hacen, pero podrían hacerlo para alinearse con los objetivos de la estrategia. Así, se identifican también las áreas relevantes como autoridad de aplicación de cada política y las necesidades de interacción entre sectores. A partir de este análisis, pueden quedar en evidencia posibles duplicaciones en la oferta programática, que exigen articulaciones entre las áreas intervinientes, y potenciales vacíos de política, que requieren la implementación de nuevas acciones.

La integralidad en el abordaje

Para garantizar que las iniciativas identificadas conformen una estrategia articulada e integral, la literatura recomienda un abordaje bifaz que avance en dos sentidos: uno político-institucional y otro técnico-conceptual, utilizando las categorías propuestas por Repetto, Cunill Grau y Bronzo (2015) para una coordinación pro-integralidad.

Canal político-institucional

Todas las estrategias que buscaron lograr un abordaje integral partieron de la voluntad política de las máximas autoridades para dotar de perspectiva de género la estrategia de reactivación económica y de respuesta a la emergencia. Luego, buscaron convertir dicho apoyo en efectividades conducentes para la articulación y el logro de los objetivos propuestos.

Para este fin, en primer lugar, es preciso definir o empoderar a un órgano rector que posea solidez técnica y autoridad política para liderar la estrategia. Este órgano debe contar con una perspectiva de género en su accionar y, para dotarlo de representatividad, es aconsejable apuntar a una participación igualitaria de los distintos géneros en su conformación.

En general, la dependencia de este órgano de un sector de coordinación general puede facilitar una mirada amplia de las acciones implementadas que no caiga en clivajes sectoriales. Así, se podría impulsar una articulación más eficiente en la implementación, el monitoreo y la evaluación de los programas.

En cuanto a las funciones específicas de los órganos rectores, la literatura sugiere asignar las siguientes responsabilidades:

- Coordinación de la implementación de la estrategia. El órgano rector debe establecer los mecanismos de coordinación y de articulación entre áreas, las áreas responsables de las acciones dentro de cada foco de la estrategia, y la periodicidad de las reuniones de seguimiento. La coordinación, en la mayoría de los casos, se enfoca únicamente en las cuestiones que la requieren, evitando la micro gestión y dejando la implementación efectiva de las medidas en manos de las áreas sectoriales.
- Comunicación precisa sobre los objetivos, las metas, los ejes de intervención y los focos de acción de la estrategia. El órgano rector debe transmitir de manera clara y efectiva qué se quiere lograr y cómo para avanzar en los objetivos de la estrategia.
- Seguimiento de los objetivos y las metas. A partir de las prácticas de monitoreo de las políticas públicas del gobierno jurisdiccional en cuestión, es necesario que el órgano rector construya un esquema de seguimiento específico sobre las acciones comprendidas en la estrategia. De esta manera, se lograría supervisar su avance en conjunto hacia el cumplimiento de los objetivos.

- Articulación con la autoridad presupuestaria. El órgano rector debe velar por la inclusión de las partidas específicas en el presupuesto para financiar las iniciativas contempladas en la estrategia y hacer seguimiento de su ejecución. Este punto es especialmente relevante en el contexto actual para que las restricciones presupuestarias que se presentan en el marco de la crisis generada por COVID-19 no afecten a la población más vulnerable.
- Arbitraje en caso de conflicto de responsabilidades entre distintas áreas. La asignación de responsabilidades claras respecto a los ejes de intervención y los focos de acción debe ser una de las tareas del órgano rector. En caso de inconvenientes por alguna responsabilidad difusa, el organismo puede actuar para dirimir esas diferencias.

Ante la ausencia o escasez de incentivos para la cooperación en estrategias integrales, los marcos institucionales formales e informales tienen un papel clave en generar condiciones mínimas para la articulación entre autoridades políticas y funcionarios/as a cargo de la implementación de medidas (Repetto et al., 2015). De esta manera, el órgano rector deberá velar por el funcionamiento de dichos marcos para promover el intercambio entre áreas y la coordinación de recursos tales como la información, el presupuesto y la organización de responsabilidades.

Canal técnico-conceptual

La integralidad de las estrategias relevadas no radicó únicamente en la articulación entre áreas, sino también en la relevancia de la oferta programática para cubrir las necesidades y garantizar los derechos de las personas. De esta manera, combinando un canal político-institucional con otro técnico-conceptual, se logra privilegiar la perspectiva de las personas como sujetos de las políticas y fortalecer la coherencia y el impacto de la estrategia (Repetto et al., 2015).

Los pasos señalados para la definición de la oferta programática son un primer paso para diseñar estrategias enfocada en la perspectiva del receptor. Esto permite asegurar que se cubran todas las cuestiones prioritarias y evitar superposiciones, fragmentaciones y vacíos de políticas.

En segundo lugar, resulta relevante la elaboración y el uso de un sistema de monitoreo de la estrategia. Para ello, el órgano rector deberá solicitar a las áreas la definición de ciertos indicadores de producto y de resultados de las políticas. Con esta información, se pueden establecer metodologías para el relevamiento de datos y una periodicidad para su reporte y seguimiento. Así, se permite la evaluación periódica de la evolución, el impacto y la contribución a los objetivos por parte de las políticas implementadas.

Tercero, es importante que cada área involucrada en las estrategias identifique puntos focales en dos ámbitos: por un lado, las autoridades políticas responsables de la toma de decisiones; y, por otro lado, las personas que lideran la gestión operativa y el seguimiento de las acciones implementadas en el marco de las políticas que conforman la estrategia. De este modo, se facilitará el seguimiento de las acciones implementadas.

Reflexiones finales

Desde la declaración de la pandemia en marzo de 2020, las desigualdades se profundizaron en todo el mundo y en diversos ámbitos. Uno de ellos fue el género: los impactos del virus no fueron neutrales en estos términos, con implicancias socioeconómicas disimiles para mujeres, varones y disidencias.

Al interior de Argentina, las diferencias regionales en la incidencia del brote y sus efectos colaterales resaltan la necesidad de implementar medidas locales para mitigar dichos impactos. En este sentido, las jurisdicciones tienen un rol fundamental en implementar medidas específicas en su territorio. Para garantizar la robustez, la efectividad y la pertinencia de cualquier estrategia de respuesta a la pandemia, se vuelve fundamental implementar medidas sensibles al género, que se centren en las personas como sujetos de derechos y en sus necesidades específicas de manera interseccional.

El abordaje de la emergencia desde una perspectiva de género exige la desagregación de datos para obtener un diagnóstico preciso de sus impactos sobre mujeres y varones que guíe la toma de decisiones. Además, se vuelve vital mantener una fuerte articulación y coordinación entre áreas para transversalizar este enfoque, ante la respuesta inmediata que exige en ocasiones la pandemia.

El relevamiento de experiencias locales de distintos países visibiliza contextos muy diversos en los cuales la perspectiva de género se consideró una variable clave en la gestión de la pandemia. Cabe destacar especialmente aquellas jurisdicciones en las cuales el abordaje fue integral, transversalizando el enfoque en dependencias con responsabilidades variadas.

En Argentina, la perspectiva de género ha comenzado a permear en las políticas públicas de muchas jurisdicciones, que han desarrollado planes integrales de igualdad o creado áreas transversales dedicadas al tema. Ante un escenario incierto respecto a la extensión de la pandemia, es crucial que los gobiernos locales continúen avanzando en este sentido, sentando las bases para una estrategia de gobierno sensible al género que trascienda la coyuntura actual y se sostenga a largo plazo.

Bibliografía

- Alon, T., Doepke, M., Olmstead-Rumsey, J., & Tertilt, M. (2020). The Impact of Covid-19 on Gender Equality. In *National Bureau of Economic Research* (Issue 26497).
https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26947/w26947.pdf
- Díaz Langou, G., De León, G., Florito, J., Caro Sachetti, F., Biondi, A., & Karczmarczyk, M. (2019). *El género del trabajo. Entre la casa, el sueldo y los derechos*. CIPPEC, OIT, ONU Mujeres & PNUD.
- Gobierno de Santa Fe. (2013). *Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos de la provincia de Santa Fe*.
- Hawai'i State Commission on the Status of Women. (2020). *Building Bridges, Not Walking on Backs: A Feminist Economic Recovery Plan for COVID-19*.
<https://humanservices.hawaii.gov/wp-content/uploads/2020/04/4.13.20-Final-Cover-D2-Feminist-Economic-Recovery-D1.pdf>
- INDEC. (2020). *Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH). Tercer trimestre de 2020* (Vol. 4). www.indec.gob.ar/calendario.asp
- Instituto Vasco de la Mujer, & Gobierno Vasco. (2020). *Haciendo frente al COVID-19 y construyendo el futuro desde la igualdad*.
- Intendencia de Montevideo. (2017). *3er. Plan de Igualdad de Género. Montevideo avanza en derechos, sin discriminaciones 2014-2020. Compromisos del gobierno departamental y los gobiernos municipales para el período 2016-2020*.
- Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. (2011). *El salto de la autonomía. De los márgenes al centro*.
- OECD. (2020). *Women at the core of the fight against COVID-19*. https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=127_127000-awfnqj80me&title=Women-at-the-core-of-the-fight-against-COVID-19-crisis%0Ahttp://www.oecd.org/coronavirus/en/
- Repetto, F., Cunill Grau, N., & Bronzo, C. (2015). Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social. In S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez, & C. Rossel (Eds.), *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. CEPAL.
- True, J., & Mintron, M. (2001). Transnational networks and policy diffusion: the case of gender mainstreaming. *International Studies Quarterly*, 45, 27–57.
- UNICEF. (2017). *Comunicación, infancia y adolescencia: Guías para periodistas. Perspectiva de género*. <https://doi.org/10.2307/j.ctv2tw02r.6>
- Zamarro, G., Pérez-Arce, F., & Prados, M. J. (2020). *Gender Differences in the Impact of COVID-19* (Understanding Coronavirus in America).

Acerca de las autoras



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Florencia Caro Sachetti

– Coordinadora de Protección Social

Magíster en Estudios del Desarrollo (London School of Economics and Political Science) y Licenciada en Economía (Universidad Torcuato di Tella).

Gala Díaz Langou

– Directora de Protección Social

Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (Universidad de Georgetown) y licenciada en Estudios Internacionales (Universidad Torcuato Di Tella).

Las autoras agradecen la colaboración de Julián Echandi en el relevamiento de experiencias subnacionales de respuesta a la crisis de Covid-19, Vanesa D'Alessandre por su apoyo en el proyecto y Belén Félix por la edición del documento. Las autoras expresan también su agradecimiento a Marisa Miodosky, Macarena Zappe, Marisa Bircher, Belén Gracia y Mariana Calcagno del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires por sus valiosos comentarios y su impulso a esta iniciativa. Asimismo, las autoras reconocen el apoyo de Constanza Galli, Lara Manovil y Matilde Budano de la Embajada Británica en Argentina, crucial para el avance de este proyecto. No obstante el apoyo recibido, cualquier error u omisión es responsabilidad exclusiva de las autoras.

Este documento se realizó con el apoyo de la [Embajada Británica en Buenos Aires](#).

Para citar este documento:

Caro Sachetti, F. y Díaz Langou, G. (diciembre de 2020). El enfoque de género en la respuesta a la pandemia: un análisis de estrategias subnacionales para abordar la emergencia. *Documento de Trabajo N°201*. Buenos Aires: CIPPEC.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

Los Documentos de Trabajo de CIPPEC buscan contribuir al conocimiento sobre un tema, ser una fuente de consulta de investigadores y especialistas, y acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

