



## ▶ Herramienta de política

Programa conjunto de ONU Mujeres y la OIT: Promover el empleo decente para las mujeres a través de políticas de crecimiento inclusivo y de inversiones en la economía del cuidado

Marzo de 2021

# Evaluar el impacto de la crisis de la COVID-19 en las mujeres y los hombres, y apoyar una recuperación con perspectiva de género

## Una herramienta de política a nivel nacional<sup>1</sup>

### Principales puntos

- ▶ La herramienta de política de empleo con perspectiva de género ofrece marcos analíticos y propuestas de datos para permitir la evaluación de los efectos en el empleo en función del género de la crisis de la COVID 19 a nivel de los países. También identifica opciones de política para promover estrategias nacionales de empleo que tengan en cuenta la dimensión de género.
- ▶ La herramienta examina las interacciones entre la economía remunerada y no remunerada, y se organiza en varias etapas.
- ▶ En primer lugar, proporciona una lista de comprobación de preguntas e indicadores para ayudar a determinar la estructura de género de una economía particular, poniendo énfasis en las desigualdades de género preexistentes en los mercados de trabajo
- ▶ En segundo lugar, muestra cómo identificar el impacto de la crisis de la COVID-19 en las condiciones de empleo y de trabajo de las mujeres en relación con los hombres, haciendo una diferenciación por tipos de riesgo.
- ▶ En tercer lugar, examina las opciones de política a fin de apoyar unos resultados en materia de empleo que sean equitativos para ambos géneros, y establece una distinción entre las medidas a corto plazo y las medidas a largo plazo.
- ▶ En cuarto lugar, desarrolla un principio organizador para adaptar las respuestas de política a estructuras específicas de empleo en función del género y a contextos socioeconómicos específicos.

<sup>1</sup> Esta nota fue preparada por Marzia Fontana, con aportaciones de Valeria Esquivel, Especialista en Género y Políticas de Empleo, OIT y Anuradha Seth, Asesora Senior en Género y Macroeconomía, ONU Mujeres. Las opiniones y abordajes propuestos en esta publicación no necesariamente reflejan la posición de los donantes.

## ► I. Introducción

---

### El objetivo de esta herramienta

El objetivo de esta herramienta de política es prestar apoyo a las oficinas de país de la OIT y ONU Mujeres en lo que respecta al marco analítico y a los datos necesarios para:

- evaluar el impacto inmediato en función del género de las medidas de contención y mitigación adoptadas por los gobiernos para hacer frente a la pandemia de la COVID-19, y
- establecer prioridades de política a corto y medio plazo a fin de promover una recuperación con perspectiva de género.

La herramienta se ha concebido como una guía de diagnóstico autónoma, pero también puede utilizarse como un complemento de la Evaluación de Diagnóstico Rápido (EDR)<sup>2</sup> de la OIT, de la cual fortalece su prisma analítico con perspectiva de género. La herramienta se basa asimismo en otra documentación sobre el género y la pandemia de la COVID-19 producida recientemente por ONU Mujeres y la OIT.<sup>3</sup> Se proporcionan ejemplos de datos y estudios de caso cuando es posible.

### Qué es esta herramienta

La herramienta propone una lista de comprobación e indicadores, a fin de ayudar a elaborar **un mapa de la estructura de género de una economía particular, poniendo énfasis en las desigualdades de género preexistentes en los mercados de trabajo**. Este mapa pondría de relieve las vulnerabilidades específicas e incluiría información sobre los principales obstáculos a los que se enfrentan las mujeres para acceder a empleos decentes, teniendo en cuenta la estructura económica y el contexto social de un país. **Este mapa puede utilizarse como “punto de referencia” con objeto de evaluar la manera en que la crisis de la COVID-19 está repercutiendo en las condiciones de empleo y de trabajo de las mujeres en relación con los hombres, haciendo una diferencia por tipos y grados de riesgo**. Esto constituye el principal componente del ejercicio y tiene por objeto documentar el grado en que la pandemia está exacerbando las desigualdades de género en el mercado de trabajo. El objetivo del análisis de datos es facilitar orientación para que se comprenda mejor lo que debe hacerse para proteger a los trabajadores y promover los trabajos decentes con miras a lograr una recuperación económica con perspectiva de género.

La herramienta también proporciona una indicación de las políticas necesarias para fomentar trayectorias de transformación estructural que propicien la plena realización de los derechos económicos de las mujeres y los hombres. Los cambios en la estructura sectorial a medida que las economías vayan superando la pandemia tendrán consecuencias de género debido a la diferente intensidad del empleo femenino/masculino en los sectores y ocupaciones, y al sesgo de género en las normas e instituciones, que puede obstaculizar la consecución de una mayor igualdad. Una evaluación del empleo con perspectiva de género tendría por objeto **identificar políticas tanto para mejorar las condiciones de trabajo en los sectores económicos en los que ya predominan las mujeres como promover la mayor inclusión de las trabajadoras en nuevos sectores prometedores, aumentando así sus oportunidades**.

---

<sup>2</sup> OIT, 2020. “Rapid Diagnostics for Assessing the Country Level Impact of COVID-19 on the economy and Labour Market – Guidelines”. Nota técnica de la OIT. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_743644.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_743644.pdf)

<sup>3</sup> Naciones Unidas, 2020. “The impact of COVID-19 on Women”. Documento de políticas del Secretario General de las Naciones Unidas. Abril de 2020. Nueva York: Naciones Unidas. <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/04/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women>. ONU Mujeres 2020. “Abordar las consecuencias económicas del COVID-19: Estrategias y políticas para una recuperación con perspectiva de género”. Documento de políticas, núm.15. Nueva York: ONU Mujeres <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2020/06/policy-brief-addressing-the-economic-fallout-of-covid-19>. OIT, 2020. “A gender-responsive employment recovery: Building back fairer”. Nota de la OIT. [https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS\\_751785/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_751785/lang--en/index.htm)

## Una perspectiva de toda la economía

La herramienta se orienta por una perspectiva de toda la economía que incluye la economía tanto remunerada como no remunerada. Esta perspectiva es importante por derecho propio, como una característica fundamental de cualquier análisis económico que tenga en cuenta la perspectiva de género. Esto es especialmente pertinente para la evaluación actual, porque crisis como la causada por la COVID-19 tienden a cambiar los límites entre lo remunerado y lo no remunerado – lo que se produce en el mercado (y por quién) y lo que debe proporcionarse en el hogar (y por quién), lo cual tiene importantes repercusiones socioeconómicas. **Los informes sobre el impacto inicial de la crisis en la distribución de género del trabajo tanto remunerado como no remunerado indican un refuerzo del sesgo de género existente en ambos mercados de trabajo y dentro de los hogares en varios países,<sup>4</sup> por lo que ponen de relieve la urgencia de adoptar medidas de política para evitar ciclos de interacción negativa entre el trabajo remunerado y no remunerado.**

## La crisis de la COVID-19

Desde que la OMS declaró la COVID-19 una pandemia mundial, en marzo de 2020, los gobiernos tanto del Norte como del Sur han confinado las ciudades y los países, han impuesto restricciones a los viajes y han prohibido las reuniones públicas, lo que ha tenido importantes repercusiones en los medios de sustento y en la vida económica y social de las personas. Algunas de estas restricciones están relajándose gradualmente, y se están imponiendo otras, dependiendo de la gravedad del virus. En la mayoría de los casos estas restricciones van acompañadas de una serie de medidas de apoyo económico encaminadas a prevenir daños duraderos y a facilitar la recuperación económica. Las estrategias varían entre los diferentes países, y las respuestas públicas son desiguales y evolucionan rápidamente, dependiendo de la exposición del país al virus, de su capacidad institucional y fiscal, y de la orientación política de los gobiernos. Según el nuevo rastreador de género mundial, que se trata de una base de datos creada por ONU Mujeres y el PNUD que realiza un seguimiento de las políticas introducidas por los gobiernos para hacer frente a la crisis de la COVID-19, hasta la fecha la mayoría de los países no están atendiendo de una manera adecuada las necesidades de las mujeres en sus respuestas a la pandemia en materia de protección social y de empleo.<sup>5</sup>

Según la sexta edición del Observatorio de la OIT, en septiembre de 2020 la gran mayoría de los trabajadores de todo el mundo seguían afectados por algún tipo de cierre de los lugares de trabajo.

Según las estimaciones del Observatorio, la pérdida de horas de trabajo a escala mundial se cifró en más del 17 por ciento en el segundo trimestre de 2020 (en comparación con el cuarto trimestre de 2019), lo que equivale a 495 millones de empleos a tiempo completo.<sup>6</sup> Los efectos de las medidas de contención iniciales y de las medidas de mitigación están siendo experimentados de distinta manera por diferentes grupos de personas, dependiendo de la estructura económica y de las condiciones de su país, de la manera en que obtienen sus medios de sustento y de dónde viven, de su género, su origen étnico y su situación migratoria, así como de otros factores. Las evaluaciones preliminares muestran que, en muchos países, el impacto negativo de la crisis de la COVID-19 y de sus intervenciones conexas están exacerbando la desigualdad de ingresos y de riqueza, así como la desigualdad de oportunidades y de resultados.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> OIT, 2020. “A gender-responsive employment recovery: Building back fairer”. Nota de la OIT [https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS\\_751785/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_751785/lang--en/index.htm). ONU Mujeres, 2020. “COVID-19 y la economía de los cuidados: Acciones inmediatas y transformación estructural para una recuperación con perspectiva de género”. Documento de políticas núm. 16. Nueva York: ONU Mujeres. <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2020/06/policy-brief-covid-19-and-the-care-economy>

<sup>5</sup> Véase: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/news-centre/news/2020/undp-and-un-womens-newly-launch-covid-19-global-gender-response-.html>

<sup>6</sup> OIT, 2020. *Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo*. Sexta edición. Estimaciones actualizadas y análisis. Ginebra: OIT. [https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS\\_755917/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS_755917/lang--es/index.htm)

<sup>7</sup> Belser, P. 2020. “COVID-19 cruelly highlights inequalities and threatens to deepen them”, Comentario. Ginebra: OIT. [https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS\\_740101/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_740101/lang--en/index.htm); Blundell, R. et al. 2020 “COVID-19 and Inequalities” *Fiscal Studies*, vol. 41, núm. 2, págs. 291–319 (2020) 0143-5671; FMI. 2020. “Without help, low income developing countries risk a lost decade”, IMF Blog, Agosto de 2020. <https://blogs.imf.org/2020/08/27/covid-19-without-help-low-income-developing-countries-risk-a-lost-decade/>. Sen, Kunal. 2020. “Five ways coronavirus

## Las mujeres son las más afectadas por la crisis

Las mujeres en todo el mundo son las más afectadas por esta crisis debido al efecto combinado de muchos factores. Corren un mayor riesgo de perder sus empleos, no sólo porque están empleadas de manera desproporcionada en sectores sumamente afectados por el confinamiento (como los servicios de alojamiento y de alimentación), sino también porque tienden a ser las primeras en ser despedidas en cualquier sector, debido a su situación laboral más frágil en relación con los hombres (es decir, su falta de antigüedad y/o su mayor presencia en modalidades de trabajo nuevas y diversas). Además, corren un mayor riesgo de experimentar estrés físico y mental, porque están sobrerrepresentadas entre los trabajadores esenciales en la fuerza de trabajo de los sectores de la salud y del cuidado, y se enfrentan a más exigencias en lo que respecta a su trabajo de cuidados no remunerado a causa del cierre temporal de las escuelas y de las instalaciones de prestación de cuidados, y de la menor disponibilidad de los servicios de salud no relacionados con la COVID-19.

Por ejemplo, en el Reino Unido, un artículo publicado en *The Guardian* indica que a finales de mayo de 2020 las madres tenían 47 por ciento más probabilidades que los padres de perder su empleo permanentemente o de dejarlo desde el inicio de la crisis. Este artículo menciona asimismo casos de trabajadoras de la salud embarazadas a las que se había obligado a trabajar durante la crisis, mientras que otras se quejaban de haber sido despedidas, lo que indica, en ambos casos, una erosión de los derechos laborales de las mujeres embarazadas. Entretanto, el sector de la atención de la primera infancia y del cuidado en el Reino Unido, en el que el 97 por ciento de la fuerza de trabajo es femenina, está a punto de colapsar.<sup>8</sup> En la India, una serie de fuentes han señalado que las condiciones de trabajo de los trabajadores de la salud que están en primera línea, como los agentes sociales de salud acreditados (Accredited Social Health Activist (ASHA)) y los trabajadores *anganwadi*, se han hecho particularmente peligrosas. La gran mayoría de estos trabajadores son mujeres. No sólo se enfrentan a un alto riesgo de infección debido a la falta de equipo de protección personal (EPP), sino que también se han convertido en el objetivo de agresiones cuando realizan sus visitas diarias a los hogares para evaluar la propagación de la enfermedad.<sup>9</sup> En la India, un estudio de las personas encuestadas durante el estricto “confinamiento” nacional en abril de 2020 concluye que, de las mujeres y los hombres que estaban empleados antes del confinamiento, las mujeres tenían aproximadamente un 20 por ciento menos probabilidades de estar empleadas que los hombres.<sup>10</sup> El mismo estudio concluye que las horas dedicadas al trabajo doméstico han aumentado tanto para las mujeres como para los hombres, pero que el incremento ha sido más destacado entre las mujeres. En otros países, como la Argentina, España y Turquía, existen datos similares sobre el incremento desproporcionado del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado experimentado por las mujeres.<sup>11</sup>

**Algunas mujeres se encuentran en una situación de gran desventaja**, como las migrantes o las refugiadas, las que están ocupadas en las formas más inseguras de empleo informal en las que el “distanciamiento social” es impracticable (p.ej., las trabajadoras del cuidado personal),<sup>12</sup> y las que viven situaciones familiares problemáticas debido quizá a sus hijos y a las necesidades de cuidado especiales de otros familiares y/o a su exposición a abusos domésticos.

---

is deepening global inequality” UNU-WIDER Blog. Agosto de 2020. <https://www.wider.unu.edu/publication/five-ways-coronavirus-deepening-global-inequality>

<sup>8</sup> “COVID-19 crisis could set women back decades, experts fear”, *The Guardian*, 29 de mayo de 2020; “Women bear brunt of Covid-related work stress, UK study finds”, *The Guardian*, 9 de octubre de 2020.

<sup>9</sup> “India’s Army of 600,000 Virus-Hunting Women Goes on Strike” Bloomberg, 6 de agosto de 2020 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-08-06/india-s-army-of-600-000-virus-hunting-women-goes-on-strike>

<sup>10</sup> Deshpande, A. 15 de junio de 2020. “The Covid-19 Pandemic and Lockdown: First Effects on Gender Gaps in Employment and Domestic Work in India” Ashoka University Discussion Paper in Economics N.30. En términos absolutos, más hombres indios que mujeres perdieron su empleo (debido a grandes brechas de género existentes en materia de empleo), pero en términos relativos las mujeres tenían más probabilidades de haber perdido su empleo debido al confinamiento.

<sup>11</sup> OIT, 2020. “A gender-responsive employment recovery: Building back fairer”. Nota de la OIT. Ginebra: OIT. [https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS\\_751785/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_751785/lang--en/index.htm)

<sup>12</sup> La ocupación 53 de la CIUO, “trabajadores de los cuidados personales”, es la ocupación en la que más se concentran las mujeres en todo el mundo (el 88 por ciento de los trabajadores en estas ocupación son mujeres, tal como se documenta en: <https://ilostat.ilo.org/these-occupations-are-dominated-by-women/>)

Por todos estos motivos, es importante que las evaluaciones del impacto de la crisis en el empleo de expongan esta diversidad de circunstancias y tengan en cuenta la manera en que el género interactúa con otras fuentes de vulnerabilidad a fin de determinar las condiciones de inclusión en los mercados de trabajo (o de exclusión de los mismos). **Para evitar reproducir las desigualdades de género y otras desigualdades, las políticas orientadas a la recuperación económica deben centrarse en las causas de los patrones desiguales de género preexistentes en el mundo del trabajo y abordar los límites estructurales que impiden el acceso de las mujeres a los empleos decentes.**

Esta herramienta de política se organiza de la siguiente manera. La sección II recuerda los elementos constitutivos de la EDR de la OIT. La sección III utiliza la EDR como punto de partida para establecer un diagnóstico detallado del empleo con perspectiva de género y se divide en subsecciones que explican cuatro pasos principales. La subsección III.a describe los indicadores y los datos necesarios para construir el panorama estadístico de una economía como estructura de género, y la sección III.b muestra cómo hacer un seguimiento de los efectos en el empleo en función del género de la pandemia de la COVID-19, por tipo de riesgo (p.ej., no sólo el riesgo de pérdida de empleo, sino también los mayores riesgos de exposición a la enfermedad y de deterioro de las condiciones de trabajo para las mujeres que continúan trabajando). La subsección III.c examina las interacciones entre el trabajo remunerado y no remunerado. La subsección III.d identifica los retos a los que probablemente se enfrenten los grupos especialmente vulnerables de mujeres trabajadoras. La sección IV proporciona orientación sobre las medidas de política que pueden utilizarse para orientar un enfoque con perspectiva de género de los esfuerzos de recuperación que se centre en respuestas de política tanto a corto como a medio plazo. Pone de relieve que las medidas de política a corto plazo deben concebirse como pilares centrales para unas estrategias de desarrollo a medio plazo más equitativas. La sección V resume los puntos esenciales.

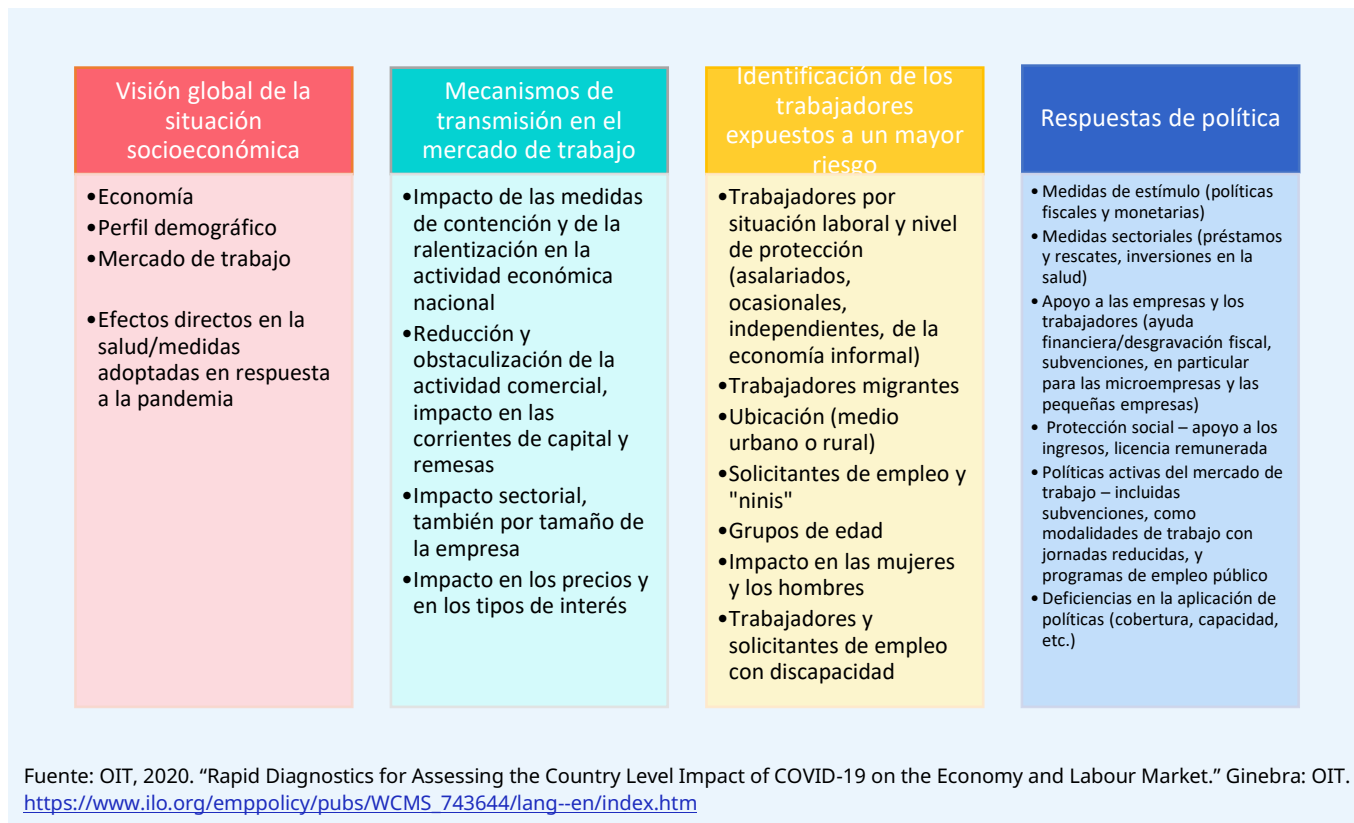
## ► II. Principales elementos de la Evaluación de Diagnóstico Rápido (EDR) para el impacto en el mercado de trabajo a nivel de los países de la pandemia de la COVID-19

---

Con el fin de ayudar a las oficinas de país a realizar evaluaciones en tiempo real de los efectos en el empleo de la pandemia de la COVID-19, la OIT ha elaborado una herramienta de diagnóstico rápido,<sup>13</sup> la cual, como se muestra en el gráfico 1, se organiza en torno a cuatro ámbitos principales, a saber: 1. Visión global de la situación socioeconómica, 2. Mecanismos de transmisión en el mercado de trabajo, 3. Identificación de los trabajadores expuestos a un mayor riesgo 4. Respuestas de política.

<sup>13</sup> OIT, 2020. "Rapid Diagnostics for Assessing the Country Level Impact of COVID-19 on the Economy and Labour Market." Ginebra: OIT. [https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS\\_743644/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_743644/lang-en/index.htm)

► **Gráfico 1: Cuatro secciones de un diagnóstico rápido**



En un primer paso, la visión global socioeconómica tiene por objeto proporcionar información sobre la estructura económica de un país y de las características demográficas de su población, el alcance de la pandemia y de las respuestas inmediatas conexas, y las características esenciales de su sector de la salud y su resiliencia. En un segundo paso, la descripción de los mecanismos de transmisión en el mercado de trabajo identifica canales tanto directos como indirectos, y tiene por objeto poner de relieve los sectores y ocupaciones que se han visto particularmente afectados de una forma directa por el "confinamiento" o por las perturbaciones en las cadenas de suministro, los viajes, las remesas y la reducción de la demanda global. Idealmente, esta descripción se centraría en particular en la naturaleza y el grado de deterioro de las condiciones de trabajo y/o en la disponibilidad de empleos por situación en el empleo, género y edad. El tercer paso, que conlleva la identificación de los trabajadores más expuestos al riesgo, va más allá, al profundizar en nuestro entendimiento de las vulnerabilidades específicas de determinadas categorías de trabajadores, y de los retos a los que éstas se enfrentan, debido, por ejemplo, a su género, su situación migratoria, su discapacidad y/o su lugar de residencia. Por último, el análisis de las respuestas de política tiene por objeto documentar las diversas medidas planificadas a corto y medio plazo – como todas las medidas de apoyo de los gobiernos, las intervenciones sectoriales específicas, la protección social y las políticas activas del mercado de trabajo – e identificar deficiencias en la formulación y aplicación de políticas.

Sobre la base de esta EDR, la herramienta de empleo con perspectiva de género descrita en las secciones que figuran a continuación utiliza un marco similar para indicar perspectivas analíticas y preguntas para ayudar a identificar las posibles dimensiones de género en cada uno de estos cuatro ámbitos.

### ▶ III. Evaluar el impacto en el empleo en función del género de la crisis de la COVID-19

---

Considerar la economía como una estructura de género es un punto de partida habitual de los análisis económicos feministas. El concepto de economías como estructuras de género pone de relieve que las economías comprenden tanto la economía remunerada, cuyo resultado se considera que contribuye al crecimiento económico medido por el PIB, como la economía no remunerada, que presta servicios relacionados directamente con la reproducción diaria e intergeneracional de las personas, a través de su cuidado, su socialización y su educación.<sup>14</sup> **El panorama estadístico de la economía como estructura de género, si se desglosa de manera adecuada en términos de sectores de producción y de características de los trabajadores, puede proporcionar un punto de referencia útil para poder comprender el impacto directo e indirecto en el empleo de la crisis de la COVID-19 en función del género.** Poner de relieve las desigualdades preexistentes en los mercados de trabajo ayuda a evaluar si las respuestas de política propuestas están contribuyendo a poner fin a los obstáculos basados en el género para que las mujeres accedan a oportunidades de trabajo decente, y a identificar las deficiencias restantes.

**Es preciso prestar particular atención a las diferencias de género en los empleos y las condiciones de trabajo en los sectores afectados por diferentes tipos y grados de perturbación.** Por ejemplo, existen sectores que han tenido que cerrar o que se han ralentizado considerablemente debido a causas directas o indirectas (a saber, los sectores que el Observatorio de la OIT identifica como de alto riesgo en términos de pérdida del empleo, como el sector hotelero). De estos sectores que han tenido que cerrar, algunos tal vez puedan recuperarse más fácilmente que otros (p.ej., algunos predicen que el turismo y las artes se verán negativamente afectados durante mucho tiempo, mientras que otros subsectores podrían tardar menos en adaptarse). Otros sectores han seguido funcionando porque se consideran esenciales, pero ahora funcionan en condiciones difíciles y están más expuestos a infecciones (en particular los sectores de la salud y del cuidado). Sin embargo, otros sectores están surgiendo en nuevas formas a medida que las personas y las economías se adaptan a las nuevas circunstancias (p.ej., la fabricación de determinados productos, como los desinfectantes de manos y las mascarillas faciales, el comercio de productos alimenticios al por menor, las compras en línea).

**Las mujeres y los hombres que trabajan en cada uno de estos sectores probablemente se enfrenten a riesgos diferentes relacionados con: i. la pérdida del empleo, ii. la salud física y mental, y iii. la erosión de los derechos laborales y el deterioro de las condiciones de trabajo.** Estas diferencias de género deben identificarse y documentarse. El sector doméstico no remunerado también está experimentando una gran perturbación, con diferentes efectos en las mujeres y en los hombres, y distintas consecuencias en su capacidad para **permanecer en la fuerza de trabajo y tener un trabajo remunerado.** Por lo tanto, también es útil **documentar los cambios tanto en los niveles generales de trabajo no remunerado como en su distribución de género, teniendo en cuenta su variación en las diferentes circunstancias familiares.**

Esta sección muestra cómo sentar las bases de este punto de partida en cuatro pasos principales: Paso 1. Establecer la estructura de empleo “preexistente” de una economía con perspectiva de género; paso 2. Identificar el impacto en el empleo de la pandemia de la COVID-19 en función de género por tipo de riesgo; paso 3. Examinar las interacciones entre el trabajo remunerado y el trabajo no remunerado, y paso 4. Incluir a los trabajadores más vulnerables.

---

<sup>14</sup> ONU Mujeres, 2016. *Towards Gender Equality in Vietnam. Making Inclusive Growth Work for Women*, Hanoi: ONU Mujeres Viet Nam; Elson, D. y Fontana, M., 2019. “Conceptualizing Gender-Equitable Inclusive Growth”, capítulo 1 en *Gender Equality and Inclusive Growth: economic policies to achieve sustainable development*, D. Elson y A. Seth (eds.). Nueva York: ONU Mujeres.



## a. Paso 1: Utilizar las estadísticas disponibles para establecer la estructura de empleo de una economía con perspectiva de género

El concepto de economías como estructuras de género pone énfasis en que las economías comprenden tanto una economía remunerada, cuyo resultado se considera que contribuye al crecimiento económico medido por el PIB, como una economía no remunerada, que presta servicios directamente relacionados con la reproducción diaria e intergeneracional de las personas, a través de su cuidado, su socialización y su educación.<sup>15</sup> El trabajo de cuidados no remunerado no se considera que contribuye al crecimiento económico, pero, como señaló Elson, realiza claramente una contribución indirecta no medida, ya que, sin este trabajo, no habría personas para producir crecimiento económico. Tanto la economía remunerada como la economía no remunerada se caracterizan por desigualdades de género, tal como se ponen de relieve en la división del trabajo. Las mujeres tienen un acceso más limitado a las ocupaciones y trabajos remunerados en comparación con los hombres en el mercado de trabajo, y asumen una responsabilidad desproporcionada del trabajo de cuidados y del trabajo doméstico no remunerados. Las grandes empresas a menudo son dirigidas por hombres, y pocas mujeres ocupan cargos de responsabilidad.<sup>16</sup> Los hogares son objeto de desigualdades de género internas en lo referente a los ingresos, el consumo, la propiedad de activos y la toma de decisiones.<sup>17</sup>

**Construir el panorama estadístico de una economía determinada centrándose en su estructura de empleo con perspectiva de género requiere recopilar y analizar datos sobre varias dimensiones.** En lo tocante a la economía remunerada, requiere datos desglosados por sexo, no sólo sobre la cantidad de empleo, sino también sobre su calidad. Esto conllevaría medir el grado de segregación ocupacional y sectorial por motivo de género, el tipo de contratos de trabajo, las horas de trabajo, la seguridad en el lugar de trabajo, la brecha salarial por motivo de género y el nivel de ingresos. **Por norma general, es preferible optar por estadísticas que reflejen las condiciones de inclusión e indiquen la capacidad de las mujeres para lograr objetivos en lugar de limitarse a contabilizar el número de mujeres trabajan.**

Por ejemplo, cuando se dispone de información, es importante notificar no sólo la relación empleo-población, sino también la situación laboral (p.ej., cuántas mujeres en comparación con los hombres son “empleadoras” en comparación con cuántas mujeres en relación con los hombres son “trabajadoras familiares auxiliares no remuneradas”). Existe un consenso en la documentación existente acerca de la mayor vulnerabilidad de las mujeres ocupadas como trabajadoras familiares auxiliares. Realizar un trabajo no remunerado en la explotación agrícola o la empresa familiar no proporciona a las mujeres acceso directo a los ingresos o a prestaciones relacionadas con el empleo, y es improbable que cuestione su posición subordinada en la familia. Por otra parte, ser “empleador” denota a menudo poder de gestión y de decisión, y mayores derechos, y es una situación laboral en la que rara vez se encuentran las mujeres. Cabe destacar que el análisis sectorial requiere centrarse en el porcentaje de mujeres y de hombres en cada sector (el grado de feminización sectorial), así como en la posición que ocupan las mujeres (y los hombres) en la jerarquía ocupacional dentro de cada subsector.<sup>18</sup> Idealmente, ambas ocupaciones y sectores se comunicarían con un alto grado de detalle (p.ej. al menos un código CIUO/CIU de dos cifras, preferiblemente un nivel de cifras superior).

Los datos desglosados sobre la gobernanza financiera y la inclusión financiera también serían fundamentales para el análisis de género, y sería preferible indicar la cuantía promedio de los préstamos a los que pueden aspirar las pequeñas y medianas empresas dirigidas por mujeres (y el tipo de interés que deben pagar), por ejemplo, en lugar de simplemente

<sup>15</sup> ONU Mujeres, 2016. *Towards Gender Equality in Vietnam. Making Inclusive Growth Work for Women*, Hanoi: ONU Mujeres Viet Nam; Elson, D. y Fontana, M., 2019. “Conceptualizing Gender-Equitable Inclusive Growth”, capítulo 1 en *Gender Equality and Inclusive Growth: economic policies to achieve sustainable development*, D. Elson y A. Seth (eds). Nueva York: ONU Mujeres.

<sup>16</sup> OIT. 2019. *Las mujeres en la gestión empresarial: Argumentos para un cambio*. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra: OIT [https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_700977/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_700977/lang-es/index.htm)

<sup>17</sup> ONU Mujeres. 2019. *El progreso de las mujeres en el mundo 2019-2020: Familias en un mundo cambiante*. Nueva York: ONU Mujeres.

<sup>18</sup> Calcular índices agregados de segregación, como el Índice de Duncan, tiene limitaciones cuando el empleo de las mujeres es considerablemente inferior al de los hombres, como sucede en muchos países. Si el número total de mujeres que trabajan es bajo en comparación con el número de hombres, el Índice no reflejaría de manera exacta el grado de feminización sectorial.



la “proporción de las industrias de pequeña escala [dirigidas por mujeres] que han obtenido un préstamo o una línea de crédito”(como en el ODS 9.3.2).

Cuando sea posible, **los datos no sólo deberían desglosarse por sexo, sino también por otros factores, como la fase en el ciclo de vida, el lugar de residencia (rural o urbano), el nivel de educación y la situación migratoria de los trabajadores, a fin de reflejar la manera en que el género interactúa con otras fuentes de desventaja.** Por ejemplo, está ampliamente documentado que las madres de niños pequeños se ven considerablemente penalizadas al acceder a empleos e ingresos de calidad.<sup>19</sup> Además, a escala mundial, más del 30 por ciento de todas las mujeres jóvenes no trabajaban, ni estudiaban ni recibían formación (“ninis”) antes de la crisis, en comparación con aproximadamente el 14 por ciento de los hombres jóvenes. En los países de ingresos medios bajos, las mujeres de entre 15 y 24 años de edad se enfrentan a tasas de “ninis” particularmente elevadas.<sup>20</sup> Cuando trabajan, las mujeres de este grupo de edad están excesivamente representadas en las modalidades menos protegidas de trabajo, tales como el trabajo temporal y el trabajo de plataformas, lo que significa que están más expuestas a las consecuencias negativas de las crisis económicas en comparación con otros participantes en el mercado de trabajo. Datos recientes obtenidos de algunos países de ingresos altos indican que las mujeres jóvenes fueron las más afectadas por los despidos en la primera fase de la respuesta a la crisis de la COVID-19, cuando los sectores en los que predominaban las mujeres, como los comercios minoristas, los hoteles y las peluquerías, cerraron de la noche a la mañana.<sup>21</sup> Los datos obtenidos de una serie de países de ingresos bajos también documentan la vulnerabilidad de las mujeres que, tras haber alcanzado la edad de jubilación, deben seguir realizando un trabajo remunerado (precario), a fin de evitar la pobreza y, al mismo tiempo, cuidar de familiares mayores enfermos. Las mujeres mayores a menudo se encuentran entre las cuidadoras que responden a la pandemia, especialmente en los contextos en que los sistemas de salud y la prestación de cuidados de larga duración son débiles. Por consiguiente, su vulnerabilidad se ve exacerbada actualmente por el mayor riesgo para la salud de contraer el virus.<sup>22</sup>

Ser un migrante internacional con un bajo nivel de educación formal plantea retos particulares para una mujer, y la expone a menudo a riesgos profesionales y al estigma. La condición jurídica inferior que se concede con frecuencia a las mujeres migrantes en los países receptores limita a su vez las reivindicaciones que éstas pueden formular como trabajadoras, en términos tanto de sus derechos laborales como de su acceso a los servicios públicos. En Jordania, por ejemplo, los migrantes internacionales que trabajan en fábricas textiles tienen derecho a un salario mínimo legal inferior al percibido por los trabajadores locales y, en años recientes, han sido objeto a menudo de violaciones de sus derechos en el lugar de trabajo, como la intimidación y la confiscación de sus pasaportes o permisos de trabajo.<sup>23</sup> Informes recientes de fábricas que producen guantes médicos en Malasia parecen indicar la mayor explotación de que son objeto los trabajadores migrantes, al tiempo que tratan de alcanzar los objetivos de producción en respuesta a la pandemia de la COVID-19. Las violaciones de los derechos laborales que revelan estas investigaciones incluyen los salarios bajos, el exceso de horas extraordinarias, las deducciones ilegales de los salarios de los trabajadores, las condiciones de vida precarias y la falta de medidas de distanciamiento social.<sup>24</sup> Los informes continuos sobre el impacto de la crisis de la COVID-19 en los trabajadores domésticos en las regiones en desarrollo, muchos de los cuales son migrantes internacionales, indican que

<sup>19</sup> Addati, L., Cattaneo, U., Esquivel, V., y Valarino, I., 2019. *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*. Ginebra: OIT. [https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_737394/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_737394/lang-es/index.htm)

<sup>20</sup> OIT, 2020. “Preventing Exclusion from the Labour Market: Tackling the COVID-19 Youth Unemployment Crisis.” Nota de la OIT. Prevenir la exclusión del mercado de trabajo: Afrontar la crisis del empleo juvenil provocada por la COVID-19.

<sup>21</sup> OIT, Agosto de 2020. “Los jóvenes y la pandemia de la COVID-19: efectos en los empleos, la educación, los derechos y el bienestar mental”. [https://www.ilo.org/global/topics/youth-employment/publications/WCMS\\_753054/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/youth-employment/publications/WCMS_753054/lang-es/index.htm)

<sup>22</sup> Naciones Unidas. Mayo de 2020. “The impact of COVID-19 on older persons” Policy Brief. Nueva York: Naciones Unidas. <https://www.un.org/development/desa/ageing/wp-content/uploads/sites/24/2020/05/COVID-Older-persons.pdf>

<sup>23</sup> OIT, 2017. “Jordan Decent Work Country Diagnostics”. Beirut: OIT. Para obtener información actualizada sobre el impacto de la COVID-19 en las mujeres migrantes que trabajan en las fábricas textiles, véase, por ejemplo, Better Work Jordan blog: “Better Work Jordan creates a lifeline for quarantined migrant workers” <https://betterwork.org/2020/04/30/better-work-jordan-creates-a-lifeline-for-quarantined-migrant-workers/>

<sup>24</sup> Véase: [https://www.business-humanrights.org/en/malaysia-top-glove-denies-migrant-workers-producing-ppe-are-exposed-to-abusive-labour-practices-covid-19-risk-incl-responses-from-auditing-firms?mc\\_cid=de441bc99f&mc\\_eid=a524409cfc](https://www.business-humanrights.org/en/malaysia-top-glove-denies-migrant-workers-producing-ppe-are-exposed-to-abusive-labour-practices-covid-19-risk-incl-responses-from-auditing-firms?mc_cid=de441bc99f&mc_eid=a524409cfc)

muchos trabajadores domésticos y de los servicios de limpieza migrantes están atrapados en los países receptores, sin ingresos, sin poder recurrir a fondos públicos y sin ningún lugar adonde ir.<sup>25</sup> Y la lista continúa.

**En lo que respecta a la economía no remunerada, se necesitan estadísticas sobre los patrones desiguales del tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, así como sobre la utilización de los servicios que pueden reducir dicho trabajo, como la electricidad, el agua (en los países que carecen de infraestructura básica) y los servicios de cuidado.** Éstas requieren datos sobre el uso del tiempo, desglosados por ingresos de los hogares, lugar de residencia y composición de las familias, cuando sea posible. Las encuestas sobre el uso del tiempo son la principal fuente de estos datos, y los países los recopilan cada vez más.<sup>26</sup> Los datos sobre el gasto público en servicios sociales, idealmente combinados con evaluaciones de los beneficiarios desglosadas por género, pueden ayudar a reflejar el grado en que la responsabilidad de la prestación de cuidados se distribuye entre las familias, el Estado y otras instituciones, y el alcance del déficit de cuidados. Tanto la distribución desigual del trabajo doméstico y del trabajo de cuidados entre las mujeres y los hombres como la falta de disponibilidad de servicios para mitigarla están cambiando con la pandemia de la COVID-19, fundamentalmente en detrimento de las mujeres de ingresos bajos. **Es importante documentar los principales factores que subyacen a la intensificación actual del trabajo no remunerado para las mujeres, y supervisar si las decisiones sobre las asignaciones del gasto social que se incluyen en las medidas de recuperación se orientan por criterios de igualdad de género y de inclusividad.**<sup>27</sup>

La recopilación de todos estos datos al nivel de los países exige examinar muchas fuentes y encuestas. Las encuestas de la fuerza de trabajo, las encuestas de los hogares y sobre el nivel de vida, las encuestas de las empresas, las encuestas sobre el uso del tiempo y otras encuestas sobre cuestiones más especializadas (como el agua, el saneamiento y la higiene o los servicios de atención de la infancia), cuando estén disponibles, y los datos administrativos obtenidos de los ministerios competentes, son fuentes potenciales de datos desglosados por sexo. Idealmente, deberían utilizarse combinándose unos con otros, y con otros datos (no desglosados por sexo), como las cuentas nacionales. Cuando sea posible, debería concederse preferencia a las encuestas que se llevan a cabo con regularidad y permiten actualizaciones frecuentes. También es una buena práctica complementar las “instantáneas” estadísticas con estudios que examinan la evolución y los determinantes de los patrones de género desiguales con el tiempo, cuando estén disponibles. Deberían utilizarse asimismo encuestas de evaluación rápida para corroborar las conclusiones iniciales y/o colmar las lagunas sobre los aspectos no analizados suficientemente en las encuestas existentes.

La calidad de los datos estadísticos probablemente varíe de una manera considerable: es probable que algunos no se notifiquen suficientemente (p.ej., el alcance del empleo informal), y algunos de los desgloses (p.ej., por situación migratoria o discapacidad) serán invariablemente difíciles de obtener. Por consiguiente, es esencial complementar y corroborar las conclusiones a través de diversas fuentes, como encuestas telefónicas rápidas, amplias consultas con los interlocutores y el diálogo tripartito. A más largo plazo, será importante intensificar los esfuerzos de recopilación de datos para determinar mejor la naturaleza del impacto de la crisis en la estructura de género de los mercados de trabajo con el tiempo. También es importante evitar concluir que no hay un efecto de género si no es posible cuantificarlo. Incluso cuando no pueda medirse, deben tomarse en consideración los argumentos cualitativos sobre dichos efectos. La lista que figura a continuación proporciona preguntas, indicadores y fuentes de datos potencialmente útiles. Esta lista no es exhaustiva, y cada equipo de investigadores puede adaptarla para que se adecúe mejor a la situación de género y socioeconómica de su propio país.

<sup>25</sup> WIEGO, 2020. “Domestic workers: Frontline care workers face COVID-19 challenges”. WIEGO. <https://www.wiego.org/domestic-workers-frontline-care-workers-face-covid-19-challenges>

<sup>26</sup> Esto en particular como parte del Marco de seguimiento de los ODS, ya que la meta 5.4 insta a los países a “reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia”. El indicador de seguimiento 5.4.1: “Proporción de tiempo dedicado al trabajo doméstico y asistencial no remunerado, desglosada por sexo, edad y ubicación” puede calcularse a partir de los datos sobre el uso del tiempo.

<sup>27</sup> Como se ha señalado anteriormente, el análisis preliminar de las medidas actuales adoptadas por los gobiernos en todo el mundo indica que se presta escasa atención al trabajo de cuidados no remunerado. <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/womens-empowerment/COVID-19-Global-Gender-Response-Tracker.html>

## PASO 1. Lista de preguntas e indicadores

### Principales preguntas

- ¿Dónde trabajaban las mujeres antes de la crisis de la COVID-19?
- ¿Cuáles eran las desigualdades de género preexistentes más notorias en el trabajo tanto remunerado como no remunerado?
- ¿Cómo se han exacerbado estas desigualdades para determinados grupos de mujeres, como las migrantes, las minorías étnicas, y las mujeres en diferentes fases del ciclo de vida?
- ¿Cuáles eran sus limitaciones y retos específicos?

### Indicadores esenciales

#### Cantidad y calidad del empleo

- Número de personas empleadas por sector económico, situación laboral y ocupación, desglosado por sexo, edad, situación migratoria y presencia de una discapacidad.

Ambos sectores y ocupaciones deben notificarse al nivel de dos cifras de la CIOU/CIIU, o a un nivel de cifras superior cuando sea posible (p.ej., se necesita una clasificación de cifras altas para identificar los subsectores manufactureros en los que se concentran las mujeres, como el de las prendas de vestir).

Convendría tener algunos de estos desgloses al mismo tiempo, para permitir tabulaciones cruzadas (p.ej., ¿Cuántas mujeres/hombres son trabajadores auxiliares familiares/trabajadores por cuenta propia/trabajadores asalariados en el sector agrícola y no agrícola, respectivamente? ¿Cuál es el porcentaje de mujeres/hombres migrantes, por ocupación)?

- Alcance del empleo informal por sector, desglosado por sexo, edad, situación migratoria y presencia de una discapacidad.

Diferenciar a los trabajadores por su situación laboral puede proporcionar una aproximación inicial, dado que todos los trabajadores familiares auxiliares y la mayoría de los trabajadores por cuenta propia, especialmente en la agricultura, están ocupados en la economía informal.

En lo que respecta a los trabajadores asalariados, la informalidad puede adoptar la forma de falta de cobertura de seguro social o de contrato escrito. Un número creciente de encuestas de la fuerza de trabajo proporcionan estos datos (aunque esta información se encuentra con menos frecuencia en los países de ingresos bajos).

La información sobre los trabajadores del sector informal por situación migratoria es importante, pero probablemente no se proporciona suficiente información. Por este motivo deberían buscarse fuentes distintas de las estadísticas oficiales.

- Prevalencia de modalidades nuevas y diversas de empleo (trabajo temporal, trabajo a pedido, trabajo autónomo dependiente, etc.), por sexo, grupo de edad (diferenciando al menos entre los grupos de edad de 15-24 años y de 25+) y sector de la economía.
- Desempleo/subempleo, desglosado por sexo y edad.

Las tasas de desempleo son indicadores más pertinentes para los países con mercados de trabajo bien desarrollados y una protección social adecuada. En muchos países en desarrollo, las mujeres y los hombres no pueden permitirse estar “desempleados”. En tales contextos, otros indicadores de la subutilización de la mano de obra (p.ej. trabajo a tiempo parcial involuntario) son más adecuados. En todos los casos, es buena práctica analizar las estadísticas desglosadas por sexo sobre el desempleo/subempleo junto con otros indicadores del mercado de trabajo.

**Fuentes de datos:** Las encuestas de la fuerza de trabajo son la fuente de datos preferida, pero otras encuestas de los hogares también pueden ser útiles. Algunas encuestas de los hogares tienen numerosas

preguntas sobre el acceso de los trabajadores a los recursos y sobre las características de los hogares que pueden proporcionar información más completa sobre el perfil socioeconómico de los trabajadores.

**Otras sugerencias:** Utilizar otros módulos en las encuestas de la fuerza de trabajo o en otras encuestas de hogares para investigar mejor los retos a los que se enfrentan las mujeres que están subempleadas y/o que tienen unas condiciones de trabajo precarias (recursos económicos; educación formal y competencias; circunstancias familiares, incluidas las condiciones de vida y las responsabilidades de cuidado).

Complementar los datos estadísticos con estudios que examinen la evolución y los determinantes de los patrones desiguales de género con el tiempo, cuando estén disponibles.

Analizar los indicadores paralelamente ayuda a comprender mejor los patrones de género clave y sus interdependencias.

## Ingresos

- Los ingresos por hora por sexo y ocupación (y otros desgloses cuando existan datos disponibles que lo permitan). Ambos niveles y lagunas. Este indicador sólo puede calcularse para los trabajadores asalariados. Medir las diferencias de género en lo que respecta a los ingresos para los trabajadores autónomos resulta más difícil, en particular para las pequeñas y medianas empresas del sector informal.
- Remuneración promedio en las ocupaciones en las que predominan las mujeres/los hombres (p.ej., personal de limpieza/conductores).
- Porcentaje de mujeres/hombres en cualquier ocupación, que perciben menos de dos tercios (aproximadamente el 60 por ciento) de la remuneración por hora promedio (ésta es la definición de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) de “remuneración baja”).
- Relacionar la remuneración de las mujeres con el costo promedio de la atención de la infancia puede ser una manera de reflejar el alcance de las opciones para las mujeres que trabajan cuando no existe una subvención pública de la atención de la infancia u opciones gratuitas.

## Acceso a recursos y oportunidades

- Para los trabajadores asalariados: acceso a la formación en el empleo y a oportunidades de promoción por sexo, edad, situación migratoria o presencia de una discapacidad.
- Para los trabajadores por cuenta propia y los empleadores: porcentaje de pequeñas y medianas empresas dirigidas por mujeres con un préstamo y la cuantía promedio del préstamo; acceso a competencias empresariales y tipo de formación (p.ej., ¿temas relacionados con las ciencias, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (STEM)? ¿O existe formación disponible para las mujeres empresarias en ámbitos que se consideran típicamente femeninos, como la peluquería o la costura?)

**Fuentes de datos:** Además de las encuestas de la fuerza de trabajo habituales y de otras encuestas de hogares, las encuestas de los trabajadores y las encuestas de las empresas pueden ser una buena fuente de datos tanto para los ingresos como para las oportunidades en el trabajo. Encuestas como las realizadas por Better Work, por ejemplo, recopilan datos no sólo sobre las características objetivas de los puestos de trabajo, sino también sobre evaluaciones realizadas por los propios trabajadores en lo que respecta a las perspectivas de promoción, la calidad de las instalaciones en el lugar de trabajo, las condiciones de trabajo y los canales para comunicar preocupaciones laborales. Su desventaja es que se limitan a un sector particular (p.ej., la confección) y se basan en muestras de firmas pequeñas y no representativas. Las encuestas de los establecimientos son la fuente más habitual para los trabajadores independientes, pero probablemente excluyan a las empresas pequeñas y a las empresas del sector informal. Por consiguiente, la recopilación de información adicional de redes de empresas informales o de otras organizaciones puede ser valiosa.

Evaluar el impacto de la crisis de la COVID-19 en las mujeres y los hombres, y apoyar una recuperación con perspectiva de género

### Distribución del trabajo no remunerado

- Horas dedicadas a diferentes actividades de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado (p.ej., cocinar, limpiar, cuidar de una persona) por sexo y tipo de hogar (p.ej., ¿qué dice la literatura existente de las políticas o las circunstancias de los hogares que podrían cambiar los patrones de género existentes del uso del tiempo? ¿Qué características socioeconómicas de los hogares podrían asociarse con una distribución más equitativa de las tareas entre los dos padres?)

### Acceso a los servicios y a la infraestructura

- Acceso a la infraestructura de agua y de saneamiento por grupo de ingresos y localización geográfica.
- Acceso a los servicios de atención de la infancia por grupo de ingresos y localización geográfica, y por situación laboral de la madre si existe información disponible.
- Acceso a los servicios de salud y utilización de dichos servicios, por grupo de ingresos y localización geográfica.
- Distancia de la clínica de salud por grupo de ingresos y localización geográfica.
- Propiedad y utilización de teléfonos móviles por sexo.

**Nota:** Éstos son ejemplos seleccionados; la elección de indicadores dependerá en gran medida del nivel de ingresos y de la fase de desarrollo de un país (p.ej., el acceso a la infraestructura física y el transporte seguro son más pertinentes para los países de ingresos bajos). Parte de esta información está disponible a nivel de los hogares, no a nivel individual, pero sigue siendo útil para comprender la dinámica de género.

### Vincular los datos sobre el uso del tiempo con el acceso a la infraestructura

Relacionar los datos desglosados por sexo sobre el uso del tiempo con las características económicas de las personas encuestadas (en particular, su situación laboral) es útil para vincular las conclusiones de las encuestas sobre el uso del tiempo a fin de concretar ámbitos de acción de política (p.ej., facilitar los análisis de la correlación entre la disponibilidad/asequibilidad de los servicios de atención de la infancia y del tipo de empleo remunerado que pueden aceptar (en su caso) las madres de niños pequeños).

En los países de ingresos bajos, el acceso fiable a la electricidad, las carreteras y la infraestructura de agua no sólo es importante para reducir la penosa carga del trabajo no remunerado, sino también para garantizar la viabilidad de las empresas pequeñas establecidas en los hogares.

**Fuentes de datos:** Encuestas sobre el uso del tiempo junto con otras encuestas de los hogares. Cuando sea posible, vincularlas.

## b. Paso 2: Impacto directo e indirecto en el empleo: distinguir los sectores y las ocupaciones por tipo de perturbación

Para la tarea específica de documentar los efectos en el empleo en función del género de las medidas de contención de la pandemia de la COVID-19, y la perturbación consiguiente de las cadenas de suministro y de la demanda mundial, la clasificación sectorial utilizada en el Observatorio de la OIT sobre la crisis de la COVID-19 constituye un punto de partida útil.<sup>28</sup> Se clasifican los sectores por riesgo de cierre y, por consiguiente, por pérdida de empleos.<sup>29</sup> **Necesitaría ampliarse**

<sup>28</sup> OIT, 2020. *Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Estimaciones actualizadas y análisis*. Ginebra: OIT. Desde abril de 2020 ha habido seis ediciones del Observatorio de la OIT.

<sup>29</sup> Concretamente, el Observatorio de la OIT sobre la COVID-19 clasifica los sectores sobre la base de la disminución prevista de su producción y sus actividades utilizando datos económicos y financieros en tiempo real. Los sectores identificados como aquéllos que sufren una caída drástica de su producción y que, por consiguiente, están expuestos a un alto riesgo, son: los servicios de alojamiento y de alimentación; las actividades inmobiliarias; las industrias manufactureras y el comercio al por menor y al por mayor; el transporte, el almacenamiento y la comunicación; las artes y el entretenimiento, y otros servicios clasificados de riesgo medio; la construcción, las actividades financieras y de seguros, y la minería se clasifican como sectores de medio riesgo; la agricultura como de medio riesgo; los servicios públicos, la administración pública y la defensa, la salud humana y los servicios sociales, y la educación se definen como sectores de bajo riesgo. Se reconoce que los subsectores dentro de cada uno de estos sectores amplios pueden haberse visto afectados en mayor o menor medida. Para más detalles sobre la metodología, véase Observatorio de la OIT: La COVID-

**a fin de tomar en consideración otro tipo de riesgos y la heterogeneidad de los trabajadores en cada sector económico amplio.**

**Es particularmente pertinente desde la perspectiva de género la pregunta de si las mujeres corren un alto riesgo de perder su empleo no sólo cuando están sobrerrepresentadas en los sectores que sufren una caída en picado de la producción, sino también cuando trabajan en otros sectores.** Las mujeres pueden correr un mayor riesgo que los hombres de ser despedidas también en los sectores que el Observatorio de la OIT clasifica como de mediano o bajo riesgo, debido a su concentración excesiva en ocupaciones de baja categoría. El mayor riesgo de las mujeres de perder sus medios de sustento en cualquier sector está relacionado con la naturaleza de su contrato de trabajo (más probablemente temporal con protecciones limitadas que en el caso de los hombres) para aquéllas que tienen un trabajo asalariado, y con los obstáculos intensificados por el género para acceder a la financiación y a otros activos productivos para aquéllas que trabajan por cuenta propia.

Al otro lado del espectro, muchas de estas mujeres y hombres que continúan trabajando en sectores clasificados como “de bajo riesgo” probablemente tengan empleos que conllevan directamente tratar con enfermedades e infecciones, o mantener un contacto estrecho con otras personas. Por lo tanto, se enfrentan a otro tipo de riesgos considerables. Estas dinámicas también tienen connotaciones de género, como demuestran los ejemplos de la India y el Reino Unido citados en secciones anteriores.

### Sectores de riesgo alto y medio

La OIT identificó cuatro sectores expuestos a un alto riesgo de fuerte impacto en términos de pérdida de empleos y de reducción de las horas de trabajo: servicios de alojamiento y de alimentación; actividades inmobiliarias, industria manufacturera, y comercio al por mayor y al por menor. El Observatorio de la OIT indica que, en todo el mundo, el 40 por ciento de todas las mujeres que trabajan están empleadas en estos sectores, en comparación con el 37 por ciento del empleo masculino total, y que el porcentaje de mujeres que trabajan en los sectores más afectados es particularmente alto en América Central (el 60 por ciento), Asia Sudoriental (el 49 por ciento), Europa Meridional y América del Sur.<sup>30</sup> A nivel de los países, convendría que el análisis fuera más pormenorizado, y que indicara datos sobre el empleo al nivel de un código de dos o tres cifras. **Por ejemplo, es posible que las mujeres no representen un alto porcentaje del empleo en toda la industria manufacturera, pero que se concentren excesivamente en un subsector particularmente afectado, como la confección orientada a la exportación,** y tengan menos alternativas en otros sectores y ocupaciones que los hombres debido al estigma social o a la falta de oportunidades de readaptación profesional.

**También es posible que, en un país determinado, las mujeres no estén desproporcionadamente empleadas en los sectores clasificados de alto riesgo de cierre, pero que sigan siendo las que más probabilidades tienen de ser despedidas en tales sectores debido a la mayor precariedad de su situación laboral** — pueden estar empleadas en ocupaciones de categoría inferior, tener unas condiciones contractuales más precarias y/o ser objeto de prejuicios de los empleadores. Esta información es importante, y podría ayudar a predecir la probabilidad de que se contemple a las trabajadoras en los programas de conservación de los empleos y/o de que éstas se reincorporen al trabajo una vez finalicen dichos programas.

En algunos casos, las mujeres pueden estar empleadas desproporcionadamente en los sectores clasificados de medio riesgo, pero pueden seguir exponiéndose a un mayor riesgo de dificultades y de pérdida de empleo que los hombres debido a la falta de cobertura de las normas laborales (p.ej., las jornaleros agrícolas ocasionales) o a las restricciones intensificadas por el género para acceder a los bienes productivos y las redes comerciales. La cuestión de las cultivadoras es especialmente pertinente para los países de ingresos bajos y medios con una base agrícola considerable, y se examina con más detenimiento en la siguiente sección.

<sup>19</sup> y el mundo del trabajo. Estimaciones actualizadas y análisis. Segunda edición. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_740981.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_740981.pdf)

<sup>30</sup> Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Segunda edición. Estimaciones actualizadas y análisis. Segunda edición y quinta edición



**Una buena manera de comprender mejor estos aspectos es supervisar los cambios en los patrones de empleo (y las horas de trabajo) en función del género por jerarquía ocupacional y/o tipo de contrato junto con la composición sectorial, apoyándose en el marco y en los desgloses incluidos en el paso 1.** Convendría registrar si, en cada uno de estos amplios sectores económicos, las mujeres trabajan como asalariadas o como trabajadoras por cuenta propia (o trabajadoras auxiliares familiares), ya que, como se ha señalado, su situación laboral es otra dimensión que probablemente determine las condiciones de su participación y los diferentes retos a los que se enfrentan durante la crisis. Un comentario formulado por Elson et al. (2007) en relación con el comercio internacional es que la desigualdad de género posiciona a las mujeres como fuentes de ventaja competitiva (como mano de obra asalariada de bajo costo) en lugar de como aquéllas que han logrado una ventaja competitiva (como pequeñas empresarias). Este argumento pone de relieve que las empresarias y las productoras por cuenta propia necesitan algo más que su propio trabajo para hacer frente con éxito a la crisis de la COVID-19; también necesitan acceso a la financiación, a la tecnología, a las redes sociales y a los mercados, y apoyo en lo que respecta a sus responsabilidades de cuidado, todo lo cual está estructurado por las desigualdades sociales y de género. Por otra parte, los trabajadores asalariados que siguen trabajando podrían sufrir desproporcionadamente una erosión de sus derechos laborales. Convendría realizar un seguimiento de estos cambios por sexo y otros factores, por ejemplo, realizando rápidas encuestas por muestreo en línea o entrevistas telefónicas.

**Por último, convendría estimar cuántas mujeres que han perdido sus empleos están retirándose de la fuerza de trabajo, o posponiendo su incorporación a la misma, sin recibir educación ni formación, y cuáles son los motivos de esto.** Esto conllevaría medir las diferencias de género, no sólo en los niveles de desempleo después de la pandemia, sino también en la relación empleo-población, en el porcentaje de “ninis” para los jóvenes, y en otras medidas de subutilización de la fuerza de trabajo, como el número de “solicitantes de empleo potenciales que no han buscado activamente empleo en un período reciente, pero que querrían trabajar”. Las entrevistas con informantes podrían complementar los datos estadísticos para ayudar a determinar qué medidas del lado de la oferta se necesitan para facilitar la reincorporación de las mujeres que se sienten desalentadas para retomar el trabajo remunerado. Las consultas también deberían tener por objeto identificar los sectores y las empresas en los que podría haber oportunidades de empleo decente disponibles para estas mujeres a medio plazo. La cuestión es más pertinente para un país de ingresos altos, mientras que indicadores como el subempleo relacionado con el tiempo medido como “las personas que trabajan menos horas de lo que les gustaría”, o la dependencia de múltiples empleos para sobrevivir,<sup>31</sup> podrían ser más adecuados para reflejar las diferencias de género en las situaciones de estrés y de dificultad en un país de ingresos bajos. Por ejemplo, una evaluación económica desde la perspectiva de género de Viet Nam<sup>32</sup> concluyó que, debido a la baja productividad, a los bajos ingresos y a la estacionalidad, un mayor porcentaje de mujeres que hombres dependen de múltiples empleos para sobrevivir. Este porcentaje era más alto en las regiones más pobres y entre las mujeres cuyo principal empleo estaba en el sector agrícola.

**A medida que se disponga de datos en tiempo real sobre las medidas de emergencia actuales relacionadas con los trabajadores, como los programas de conservación de los empleos y el apoyo a los ingresos para los trabajadores independientes, podrían utilizarse los desgloses por sexo y sector económico a fin de documentar la adopción de estas medidas.** Como demuestra toda esta discusión, sería fundamental asegurar que los empleadores notifiquen el número de personas a las que despiden, con desgloses por sexo y otras características protegidas. La medida en que los trabajadores más desfavorecidos pueden beneficiarse asimismo de estos programas de asistencia iniciales es una cuestión de política importante y se examina con más detenimiento en secciones posteriores.

### Sectores con bajo riesgo de pérdida de empleos, pero con otros riesgos

El Observatorio de la OIT enumera asimismo sectores que corren un bajo riesgo de cierre, como la salud humana y los servicios sociales, la educación, la administración pública y la defensa y los servicios públicos. Sin embargo, los trabajadores de estos sectores, en particular los sectores de la salud y la asistencia social, se enfrentan a los mayores

<sup>31</sup> Normalmente, las encuestas de la fuerza de trabajo sólo indican la principal ocupación, pero un número creciente de encuestas de la fuerza de trabajo formulan preguntas sobre si la persona tiene otros trabajos durante un período de referencia particular.

<sup>32</sup> ONU Mujeres, 2016. *Towards Gender Equality in Vietnam. Making Inclusive Growth Work for Women*, Hanoi: ONU Mujeres Viet Nam.

riesgos en términos de exposición al virus y de su propia salud física y mental. Muchos de estos papeles se clasifican como ocupaciones de los “trabajadores esenciales”, lo que significa que la mayoría de los trabajadores de este grupo tienen que seguir trabajando incluso en una situación de “confinamiento”. **En lo que respecta a los efectos en el empleo en función del género en estos sectores, cabría documentar el deterioro de cualquier aspecto de las condiciones de trabajo, y si la erosión potencial de los derechos laborales afecta más a las mujeres que a los hombres.** Por ejemplo, es posible que las mujeres se enfrenten a una mayor hostilidad, o indiferencia, por parte de sus empleadores cuando expresan su inquietud por la seguridad en el trabajo. Aunque las mujeres constituyen la mayoría de la fuerza de trabajo total en el sector de la salud y de los servicios sociales en muchos países, suelen ocupar posiciones de menor autoridad que los hombres (p.ej., en Asia Meridional el 79 por ciento del personal de enfermería son mujeres, pero sólo el 39 por ciento de los médicos son mujeres), por lo que podrían dudar más en exponer sus demandas.

Un grupo de reflexión establecido en el Reino Unido ha elaborado un índice de “empleos expuestos a riesgos” (JARI) a fin de clasificar las ocupaciones que exponen a los trabajadores a un mayor riesgo de contraer el virus. El índice incluye 273 ocupaciones diferentes en el Reino Unido según el número de trabajadores en cada una, el nivel de proximidad física que requiere cada empleo y la exposición a las enfermedades o infecciones que conlleva cada empleo.<sup>33</sup> Concluye que las mujeres constituyen la mayoría de los trabajadores más expuestos a la COVID-19 y que “el personal de enfermería” es, con diferencia, la ocupación en la que el riesgo es mayor. Más concretamente, de los 3 millones de trabajadores que tienen papeles “de alto riesgo” en el Reino Unido, el 77 por ciento son mujeres.<sup>34</sup> Sorprendentemente, más de un millón de estos trabajadores perciben el 60 por ciento del salario promedio – lo que constituye una “baja remuneración” de conformidad con la definición de la OCDE. **Las mujeres representan el 98 por ciento de estos trabajadores “esenciales” que reciben una baja remuneración. Éste es un buen ejemplo del tipo de indicadores y análisis necesarios para poner de relieve los déficits de trabajo decente y para reorientar la reevaluación de las competencias, de las jerarquías ocupacionales y de la remuneración justa desde una perspectiva de género en la fase de recuperación.**<sup>35</sup>

## PASO 2. Lista de preguntas e indicadores

### Principales preguntas

- Utilizar el tablero de indicadores creado en el paso 1 como punto de referencia
- Agrupar los datos por sectores en riesgo según la clasificación del Monitor de la OIT sobre la COVID-19 y supervisar los cambios en indicadores seleccionados, prestando particular atención a:
  - La heterogeneidad de los riesgos y los trabajadores en cada sector clasificado por el Monitor de la OIT sobre la COVID-19
  - ¿Cómo se determina la composición de género de los riesgos?

### Indicadores por tipo de riesgo

**Riesgo de pérdida del empleo y de reducción de las horas de trabajo** (aplicar a todos los sectores, no sólo a los sectores de alto riesgo)

Los indicadores de particular pertinencia podrían incluir (notificar para cada sector económico amplio):

- El porcentaje de mujeres en determinados subsectores (p.ej., subcategorías de prendas de vestir orientadas a la exportación, especialmente expuestas a las fluctuaciones de la demanda mundial), desglosado por situación migratoria, si es posible.

<sup>33</sup> Por ejemplo, los asistentes comerciales tienen una gran proximidad con los demás (puntuación de 69), pero están poco expuestos a las enfermedades o las infecciones (puntuación de 19). El personal de enfermería recibe una puntuación alta en ambos frentes: conllevan una gran proximidad física (94) y una gran exposición a las enfermedades e infecciones (95).

<sup>34</sup> “The Jobs at Risk Index (JARI): which occupations expose workers to COVID-19 the most?”, *Autonomy*, marzo de 2020. <https://bit.ly/2wVsCVH>

<sup>35</sup> Grimshaw, D. y Rubery, J., 2009. “Undervaluing Women’s Work”. Working Paper Series 53 University of Manchester. [http://www.njl.nu/uploads/Paper\\_2007\\_jill\\_Rubery.pdf](http://www.njl.nu/uploads/Paper_2007_jill_Rubery.pdf)

Evaluar el impacto de la crisis de la COVID-19 en las mujeres y los hombres, y apoyar una recuperación con perspectiva de género

- El porcentaje de mujeres en diferentes categorías ocupacionales, desglosado por situación migratoria y grupo de edad, cuando sea posible.
- El porcentaje de mujeres que tienen modalidades nuevas y diversas de trabajo, desglosado por grupo de edad y situación migratoria, cuando sea posible.
- El establecimiento de programas de apoyo a los empleos para hacer frente a la crisis de la COVID-19 (conservación de los empleos para los trabajadores asalariados y apoyo a los ingresos para los trabajadores independientes), por sexo.

**Riesgo de deterioro de las condiciones de trabajo y de la seguridad y salud en el trabajo** (aplicar a todos los sectores, pero especialmente a los que corren un bajo riesgo de cierre)

Los indicadores particularmente pertinentes podrían ser:

- Las tasas de incumplimiento relativas al pago de las horas extraordinarias, la licencia remunerada y de enfermedad y la disponibilidad de EPP
- Instalaciones de saneamiento y de lavado adecuadas en el lugar de trabajo
- Asistencia con la atención de la infancia
- Facilitación de transporte público seguro para desplazarse al trabajo

**Riesgo para la salud física y mental** (aplicar a todos los sectores, pero especialmente a los sectores con bajo riesgo de cierre)

Los indicadores particularmente pertinentes podrían ser:

- Indicadores sobre la seguridad y salud en el trabajo (p.ej. el número de accidentes mortales y no mortales por sexo y situación migratoria)
- Número de referencias a la salud ocupacional, por sexo
- Evaluaciones realizadas por los propios trabajadores de su salud y bienestar, por sexo y situación migratoria
- Incremento del total de horas de trabajo (tanto remuneradas como no remuneradas), por sexo

**Fuentes de datos:** Comenzar con los indicadores utilizados habitualmente en las encuestas de la fuerza de trabajo y los manuales de inspección del trabajo. Las encuestas de la fuerza de trabajo de alta frecuencia son útiles, pero es probable que la información pertinente sea escasa para muchos países en desarrollo. Por consiguiente, las entrevistas con informantes clave y el diálogo social con diversos representantes de los empleadores y de los trabajadores son fundamentales. Los informes y las investigaciones de redes como la Campaña de Ropa Limpia, o de centros de investigación como el Centro de Recursos sobre Empresas y Recursos Humanos, pueden ser útiles. Los datos administrativos (p.ej. las autoridades fiscales nacionales) posiblemente sean una buena fuente para adoptar medidas de apoyo al empleo. El impacto en los trabajadores por cuenta propia al margen de la supervivencia y en los trabajadores familiares auxiliares probablemente siga siendo el más difícil de documentar con datos estadísticos (véase el paso 4).

### c. Paso 3: Considerar las interacciones entre el trabajo remunerado y no remunerado

La pandemia de la COVID-19 ha aumentado la necesidad del trabajo de cuidados no remunerado en el hogar, no solo debido a la disminución de varios tipos de cuidados en los ámbitos público y privado (remunerados) (p.ej., la capacidad reducida de las escuelas), sino también porque un mayor número de personas están enfermas y necesitan cuidados. Al mismo tiempo, un mayor número de mujeres que de hombres están perdiendo sus empleos remunerados, y muchas más personas, tanto mujeres como hombres, están trabajando desde su domicilio. Las crisis anteriores han demostrado que cuando un mayor número de mujeres pierden sus empleos, los papeles de género tradicionales tienden a reforzarse, lo que ya está sucediendo en la crisis actual. Los datos crecientes obtenidos de una serie de países confirman que las mujeres son las que están asumiendo en mayor grado la carga del trabajo doméstico, la escolaridad en el hogar y el cuidado de

los hijos que los hombres.<sup>36</sup> Éste sucede incluso cuando las mujeres deben continuar realizando su trabajo remunerado desde su domicilio. Además, un número creciente de personas se han tenido que convertir en cuidadores remunerados para familiares enfermos o discapacitados. Todas estas tendencias deben seguirse de cerca, distinguiendo entre diferentes configuraciones de los hogares.

**Debe prestarse atención a las consecuencias de estas tendencias para el trabajo remunerado de las mujeres** (y la dinámica conexas del poder en el hogar). Por ejemplo, ¿cómo afecta la intensificación del trabajo no remunerado a las oportunidades de las mujeres para obtener un empleo remunerado estable y seguro, ya sea como trabajadoras asalariadas o como trabajadoras por cuenta propia? ¿Qué género es más probable que pueda conservar/retomar sus empleos, o tener tiempo para buscar un nuevo empleo, cuando las actividades económicas se reanuden, o si se reanudan? ¿Qué sucede con “la pobreza de tiempo” intensificada<sup>37</sup> y con los niveles de estrés de los trabajadores de la salud esenciales que tienen responsabilidades de cuidado en el hogar? ¿Qué sucede con las tensiones experimentadas por las mujeres de las que se espera que teletrabajen? ¿Cómo están atendiendo los empleadores las necesidades de los trabajadores como cuidadores? ¿Existen medidas de apoyo a los cuidados disponibles para las mujeres que trabajan por cuenta propia? ¿El transporte público es adecuado y suficientemente seguro para permitir el acceso tanto a las instalaciones relacionadas con los cuidados como a los lugares de trabajo? Es preciso celebrar amplias consultas con los representantes de los trabajadores, las organizaciones de mujeres, los empleadores y los ministerios pertinentes, con miras a identificar la mejor manera de responder a estas preocupaciones.

### PASO 3. Lista de preguntas e indicadores

- Utilizar el tablero de indicadores creado en el paso 1. Centrarse en particular en los indicadores relacionados con la distribución del trabajo no remunerado, y en la disponibilidad de los servicios y la infraestructura
- Tratar de documentar los cambios tanto en la carga de trabajo no remunerado como en la carga de trabajo total
- Por sexo, características del hogar (p.ej., número de niños y de otros familiares que no trabajan) y situación laboral de las madres y los padres.
- Distinguir, si es posible, entre:
  - Las mujeres/los hombres que tienen un empleo remunerado in situ (p.ej., los trabajadores esenciales)
  - Las mujeres/los hombres que tienen un empleo remunerado desde su domicilio (p.ej., el teletrabajo)
  - Las mujeres/los hombres que ya no tienen un empleo remunerado
- Correlacionar los patrones del uso del tiempo con la disponibilidad/asequibilidad de los cuidados y de otra infraestructura
  - Por ejemplo, ¿existen centros de atención de la infancia/escuelas que sean seguras en lo que respecta a la COVID-19? ¿Cuántos trabajadores del cuidado se sienten seguros para retomar su empleo? ¿Cuántos hogares están volviendo a enviar a los niños a dichos centros y escuelas? ¿Cómo están relacionadas dichas decisiones con la situación laboral de las madres y los padres?
  - ¿Se ha restablecido la utilización de los servicios de salud no relacionados con la pandemia de la COVID-19?
  - ¿Es el transporte público seguro en lo que respecta a la COVID-19 y tiene en cuenta las necesidades de las mujeres?
  - ¿Qué tipo de infraestructura pública ayudaría más a las mujeres con su trabajo tanto remunerado como no remunerado en las circunstancias actuales?

<sup>36</sup> OIT, 2020. “A gender-responsive employment recovery: Building back fairer”. Nota de la OIT.

<sup>37</sup> La pobreza de tiempo podría definirse como la falta de tiempo suficiente para el descanso y el ocio tras considerar el tiempo dedicado al trabajo, ya sea remunerado o el trabajo de cuidados no remunerado. Definir el tiempo “necesario” que debe dedicarse al trabajo a cambio de una remuneración o al trabajo de cuidados no remunerado es un reto en estas medidas. Véase, por ejemplo, la labor realizada en el Levy Economics Institute of Bard College, en: <http://www.levyinstitute.org/topics/time-poverty>

**Fuentes de datos:** Encuestas de trabajo de alta frecuencia; Encuestas telefónicas rápidas y métodos innovadores similares de recopilación de datos; Datos administrativos en tiempo real. Informes e investigaciones realizados por redes de mujeres, como WIEGO. Esenciales las entrevistas con informantes clave y el diálogo social con diversos representantes de los trabajadores y los empleadores.

#### d. Paso 4: Incluir a las trabajadoras más vulnerables

El análisis de los datos sobre el mercado de trabajo desglosados por sexo y de otras estadísticas, así como la recopilación de nuevos datos e indicadores, constituye un componente esencial de la evaluación del impacto en el empleo en función del género. Sin embargo, para tener una visión más completa, se necesitan otros matices, a través de estudios exhaustivos. Los nuevos estudios también deben fortalecerse a través de amplias consultas – para reflejar las opiniones de diversos interlocutores sobre los retos a los que se enfrentan.

**Las mujeres ocupadas en las formas más precarias de empleo informal** se enfrentaban a retos considerables y diversos antes de la pandemia de la COVID-19, que han empeorado a raíz de la crisis. Estas mujeres experimentan múltiples desventajas, no sólo debido a su género, sino también a su origen étnico, a la falta de competencias reconocidas oficialmente y a diversos tipos de estigma social. Esta desventaja combinada las relega a los medios de subsistencia más inseguros. Éstas son mujeres que pueden tener más dificultades para organizarse que los hombres, y que tienen menos probabilidades de ser contabilizadas en las encuestas, lo que contribuye a su invisibilidad tanto en las estadísticas como en el ámbito político. Como consecuencia, **corren un mayor riesgo de que se les pase por alto cuando se conciben y pongan en práctica respuestas de política.**

Por ejemplo, las evaluaciones rápidas realizadas por WIEGO entre marzo y abril de 2020 (que conllevaron entrevistas tanto con organizaciones locales basadas en la afiliación como con redes de trabajadores del sector informal) pusieron de relieve el fuerte impacto que han tenido las respuestas de política inmediatas a la crisis de la COVID-19 en las mujeres dedicadas al trabajo doméstico remunerado, en todas las regiones del mundo. WIEGO indicó que, en África, Oriente Medio, Asia y América Latina, muchas trabajadoras domésticas que no vivían en el hogar del empleador y trabajaban a tiempo parcial habían sido despedidas, porque se las consideraba antihigiénicas debido a su utilización del transporte público y a sus condiciones de vida en las comunidades de ingresos bajos, y/o porque sus empleadores trabajaban ahora desde su domicilio o estaban desempleados. WIEGO indica asimismo que muy rara vez se les ha ofrecido el pago de una indemnización. Por otra parte, las trabajadoras domésticas que viven en el hogar del empleador han conservado sus empleos, pero su carga de trabajo ha aumentado, sin que se hayan adoptado medidas de prevención para reducir su exposición a los riesgos.<sup>38</sup>

En la India, Mahila Kisan Adhikaar Manch (MAKAAM), una red de cultivadoras marginadas, de colectivos de mujeres agrícolas, de investigadoras y de activistas, realizó una encuesta a 500 agricultoras de varios distritos de Maharashtra, y concluyó que las mujeres solteras del ámbito rural y las viudas de los agricultores eran las más afectadas por el “confinamiento”.<sup>39</sup> Esto obedece a que su principal medio de subsistencia es el trabajo agrícola diario u ocasional, o la venta de hortalizas en los mercados locales, y ambas actividades se habían interrumpido debido al “confinamiento”. Las pocas mujeres que se dedicaban a cortar caña de azúcar seguían trabajando en los campos, ya que el azúcar se consideraba una materia prima esencial, pero no se les proporcionaba protección adicional para que realizaran su trabajo. Al parecer, ninguna de estas mujeres se había podido beneficiar de los diversos regímenes de apoyo anunciados por los gobiernos centrales y estatales debido a la falta de una tarjeta de racionamiento individual y/o a los pesados trámites que debían realizar para obtener la documentación y que les resultaban difíciles.

Estos ejemplos ilustran claramente el tipo de investigaciones necesarias para comprender las circunstancias particulares de diferentes categorías de trabajadoras de la economía informal. Las cultivadoras marginadas y las mujeres asalariadas

<sup>38</sup> WIEGO, 2020. “Informal Workers in the COVID-19 Crisis: A global picture of sudden impact and long-term risk”. [https://www.wiego.org/sites/default/files/resources/file/Impact\\_on\\_livelihoods\\_COVID-19\\_final\\_EN\\_1.pdf](https://www.wiego.org/sites/default/files/resources/file/Impact_on_livelihoods_COVID-19_final_EN_1.pdf)

<sup>39</sup> Seema Kulkarni. “Locked in a crisis: concerns of rural women”, comentario en *Economic & Political Weekly Commentary*, 6 de junio de 2020, vol. IV, núm. 23

que realizan un trabajo doméstico remunerado representan solamente dos de muchas categorías de trabajadoras de la economía informal, y cada una de ellas se enfrenta a diferentes formas y grados de precariedad. Los principales retos que encaran las agricultoras a menudo están relacionados con su limitada propiedad de los activos productivos, y con su limitado acceso a los conocimientos, la tecnología, los servicios y los mercados, mientras que los principales retos que afrontan las trabajadoras domésticas remuneradas están relacionados con su goce limitado de los derechos laborales y con la falta de mecanismos establecidos para ponerlos en práctica. **La crisis de la COVID-19 está exacerbando las dificultades de ambos grupos para obtener medios de sustento.**

Evidentemente, los grupos que son más vulnerables entre las trabajadoras variarán en función de la estructura económica y las configuraciones de género de un país. La identificación de las categorías de trabajadoras vulnerables para su inclusión en la evaluación del empleo en función del género debe basarse en amplias consultas con las organizaciones de mujeres (cuando éstas existan), otros representantes de la sociedad civil, y representantes de los ministerios competentes y expertos sectoriales, concediendo un espacio especial a la voz de las mujeres que normalmente están menos representadas.

#### PASO 4. Lista de preguntas

- ¿Qué categorías de trabajadoras están más marginadas y son más vulnerables? ¿Qué trabajadoras están más expuestas a riesgos (de pérdida de empleo, exposición a las enfermedades, o ambos)?
- ¿Cómo intensifican factores como la situación migratoria o la presencia de una discapacidad los retos a los que se enfrentan determinadas categorías de trabajadoras de la economía informal durante la pandemia de la COVID-19?
- ¿Tienen estos grupos la capacidad de organizarse y movilizarse?
- ¿Cuáles son sus principales demandas en relación con los empleos y las condiciones de trabajo? ¿Cómo se les puede brindar más apoyo a través de la política?

**Fuentes de datos:** El diálogo social con redes de mujeres, como WIEGO. Entrevistas con informantes clave con organizaciones de la sociedad civil. Evaluaciones telefónicas rápidas.

## ► IV. Identificar prioridades de política

---

La evaluación de los efectos en el empleo en función del género que está teniendo la crisis de la COVID-19 (que se desarrollará en consonancia con lo expuesto en secciones anteriores) puede utilizarse para identificar respuestas de política adecuadas tanto a corto como a medio plazo.

A medida que evolucione la crisis, también lo harán las medidas que adopten los gobiernos para hacer frente a la misma. Algunas medidas están en curso, otras pueden que finalicen pronto, y otras nuevas se planificarán, y la magnitud y la cobertura de las medidas de política económica variarán considerablemente entre los grupos de ingresos y las estructuras económicas de los países. La respuesta de emergencia de los gobiernos desde el inicio de la pandemia ha conllevado en gran medida adaptarse a los programas de asistencia social y apoyar a las empresas y la conservación de los empleos. Si bien esta respuesta ha sido primordial para mitigar la pérdida de ingresos inmediatamente después de la crisis, se reconoce cada vez más que varios trabajadores por cuenta propia y trabajadores asalariados temporales y otros trabajadores con prestaciones precarias (muchos de los cuales, como se ha señalado anteriormente, son mujeres) han tenido dificultades para obtener asistencia.<sup>40</sup> Por lo tanto, **a corto plazo**, es preciso que las políticas **afronten esta brecha en lo que respecta a la inclusión**, respondan a las demandas emergentes presentadas por las organizaciones de

<sup>40</sup> Véanse, por ejemplo, los datos examinados en la sección III en el paso 4. Véase también PNUD y ONU Mujeres, septiembre de 2020, *COVID-19 Global Gender Tracker*. Factsheets. <http://UNDP-UNWomen-COVID19-Global-Regional-Factsheet-2020.pdf>



trabajadores de la economía informal y por las asociaciones empresariales informales, y protejan en mayor grado la seguridad y los derechos de las mujeres (y los hombres) que siguen trabajando o a los que se pide que regresen al trabajo. **Las medidas a corto plazo no deberían** tratarse simplemente como “trabajo de ambulancia”,<sup>41</sup> sino más bien **concebirse como pilares centrales hacia unos caminos equitativos en lo relativo a la igualdad de género con miras a la transformación estructural y la generación de empleos decentes a largo plazo**. Las medidas a corto plazo se examinan en la sección IV.a, mientras que las prioridades de política a largo plazo se exponen en la sección IV.b. La combinación óptima de políticas variará necesariamente en función del contexto socioeconómico. A fin de ayudar a identificar las respuestas de política adaptadas a estructuras de empleo específicas en función del género, la sección IV.c presenta un resumen de las medidas propuestas por nivel de acción en materia de política y tipologías de países.

## a. Respuestas de política a corto plazo

### Mejorar la seguridad y fortalecer los derechos de los trabajadores esenciales, y de otros trabajadores que trabajan o regresan al trabajo

En lo que respecta a las mujeres que siguen teniendo un trabajo remunerado, sus condiciones de trabajo no deberían deteriorarse como consecuencia de esta crisis. Como se ha indicado en secciones anteriores, desde el inicio de la pandemia de la COVID-19, se ha indicado el deterioro de las condiciones de trabajo y de la seguridad y salud en el trabajo tanto en los sectores esenciales, como la salud y la asistencia social, como en otros sectores, como la agricultura (p.ej., recolectores estacionales de hortalizas y frutas, muchos de los cuales son migrantes internacionales, en las explotaciones agrícolas europeas)<sup>42</sup> y la industria manufacturera (p.ej. trabajadores de las fábricas que producen guantes médicos y otro equipo de protección en Asia). Investigaciones recientes realizadas en algunos países de ingresos altos ponen de relieve que el número de despidos ha sido mayor entre aquéllos con responsabilidades de protección o de cuidado.<sup>43</sup> Entre los trabajadores de la economía informal en los países en desarrollo, muchos trabajadores domésticos que vivían en el hogar de su empleador se enfrentaban a unas mayores cargas de trabajo, pero no se les proporcionaba equipo de protección ni se habían adoptado medidas de protección en el hogar de sus empleadores.<sup>44</sup> En África Subsahariana (Ghana, Kenya, Sudáfrica y Zimbabwe) y la India, también se habían notificado casos de acoso policial a los vendedores ambulantes y comerciantes de los mercados, que habían conducido a la confiscación de bienes, desalojos forzosos y el desmantelamiento de la infraestructura de venta callejera.<sup>45</sup>

Es evidente que urge proporcionar EPP adecuado a todos estos trabajadores, y garantizar unos lugares de trabajo y una infraestructura de mercado seguros en los que se cumplan las normas de higiene y se respeten los principios de distanciamiento social. Además, los lugares de trabajo también deben estar libres de acoso. Las mujeres pueden estar particularmente preocupadas por la seguridad en el lugar de trabajo, y ser reacias a reincorporarse al trabajo (p.ej., en los casos en que las empresas reanudan gradualmente su actividad), en particular si tienen la responsabilidad adicional de cuidar de familiares en el hogar.

A la luz de estos riesgos, las organizaciones de trabajadores de la economía informal están movilizándose para prestar apoyo a sus miembros.<sup>46</sup> Esto ha incluido, por ejemplo, elaborar directrices de salud e higiene adaptadas a las necesidades de determinados grupos de trabajadoras y traducidas a muchos idiomas, y proporcionar asimismo mascarillas, jabón y puntos de abastecimiento de agua. Además, las organizaciones basadas en la afiliación, como Women in Self Employment

<sup>41</sup> M. Mazzucato y R. Skidelsky, julio de 2020. “Towards a new fiscal constitution”, Project Syndicate <https://www.project-syndicate.org/onpoint/new-fiscal-constitution-job-guarantee-by-mariana-mazzucato-and-robert-skidelsky-2020-07>

<sup>42</sup> Véase: <https://theconversation.com/coronavirus-flying-in-fruit-pickers-from-countries-in-lockdown-is-dangerous-for-everyone-136551>

<sup>43</sup> Citizens Advice UK. 6 de agosto de 2020. “Parents, carers and disabled people at least twice as likely to face redundancies”. Comunicado de prensa. <https://www.citizensadvice.org.uk/about-us/how-citizens-advice-works/media/press-releases/parents-carers-and-disabled-people-at-least-twice-as-likely-to-face-redundancy-warns-citizens-advice/>

<sup>44</sup> WIEGO. Julio de 2020. “Informal Workers in the COVID19 Crisis: a global picture of sudden impact and long-term risk”.

<sup>45</sup> ibíd.

<sup>46</sup> ibíd.

(WISE) en Etiopía y el Sindicato Único de la Aguja (SUA) en el Uruguay, están ayudando a los trabajadores que realizan su actividad profesional a domicilio a fabricar ellos mismos mascarillas y batas médicas y a acceder a los pedidos del sistema de salud pública y otras ONG.

Éstos ejemplos ilustran claramente los esfuerzos realizados por los propios trabajadores, pero es evidente que estos esfuerzos no bastan. La participación de los gobiernos y de las empresas privadas es fundamental para potenciar estas iniciativas. Los gobiernos y el sector privado, en consulta con los grupos de mujeres, deben promover asimismo medidas adicionales para proteger a todos los trabajadores contra los riesgos para la salud y cualquier forma de violencia. Además, es preciso fortalecer los mecanismos de presentación de quejas y los mecanismos de inspección a través de la adaptación de los procedimientos para hacer frente a la nueva realidad de la pandemia de la COVID-19.<sup>47</sup>

La difícil situación de las trabajadoras migrantes suscita particular preocupación. Por este motivo, se acogen con agrado iniciativas como la decisión del Gobierno portugués de otorgar a los nacionales extranjeros con solicitudes de inmigración pendientes los mismos derechos a la atención de salud, la seguridad social y el empleo que los residentes permanentes.<sup>48</sup>

Por último, también deben atenderse las necesidades de las mujeres que han optado por trabajar a distancia, desde su domicilio. Los datos emergentes ponen de relieve retos considerables relacionados con la expansión del teletrabajo en muchos países, que son más pronunciados para las mujeres y las familias monoparentales. Las encuestas muestran que el teletrabajo a menudo se realiza con niños en el hogar y sin un espacio adecuado, lo cual resulta particularmente estresante para las madres, que tienen que asumir además la mayor carga de las tareas domésticas y del cuidado de los hijos.<sup>49</sup> Esta cuestión es más pertinente para los países de ingresos altos, dado que, tal como lo expresa el FMI, “es mucho más fácil teletrabajar en Noruega y Singapur que en Turquía, Chile, México, el Ecuador y el Perú, simplemente porque más de la mitad de los hogares en la mayoría de los países emergentes y en desarrollo no tienen una computadora”.<sup>50</sup> Estas dificultades para acceder a las tecnologías digitales se exacerban para las mujeres, especialmente en los lugares en los que la brecha digital de género es considerable. No obstante, los esfuerzos realizados por doquier deberían tener por objeto mejorar la reglamentación del teletrabajo, a fin de garantizar que respete los principios de la conciliación de la vida laboral y familiar y de la igualdad de género. Es importante considerar en mayor grado la dimensión de género del teletrabajo y la digitalización, porque estos procesos están acelerándose a causa de la pandemia de la COVID-19, aunque probablemente sigan siendo una característica de la manera de trabajar en el futuro.

### **Continuar con los programas de conservación de los empleos y de apoyo a los ingresos, pero de una manera más específica**

Hay indicios de que algunos países tanto en el Norte como en el Sur están considerando poner fin gradualmente a sus medidas de emergencia. Si bien el apoyo a los ingresos en toda la economía y los programas de conservación de los empleos tal vez no sean financieramente sostenibles durante largos períodos, es importante que estas medidas sigan apoyando por lo menos a algunos sectores, con un enfoque más concreto. Esto podría conllevar, por ejemplo, centrarse específicamente en los sectores que emplean desproporcionadamente a mujeres de bajos ingresos, y que, según las previsiones, tardarán más en recuperarse, como el turismo y la hotelería. En los países en que los programas de conservación de los empleos para las empresas formales y/o los programas de apoyo a los ingresos para las pequeñas

<sup>47</sup> El sitio web de Better Work de la OIT contiene ejemplos de la manera en que el programa Better Work está apoyando a los trabajadores, los empleadores y los asociados gubernamentales en el sector de la confección en determinados países, ayudándoles a adaptarse a los nuevos retos que plantea la crisis. Better Work. Octubre de 2020. Respuestas de los países a la pandemia de la COVID-19. <https://betterwork.org/1-better-work-response-to-covid19/>

<sup>48</sup> Estudio de país de la OIT. Junio de 2020. Evaluación rápida del impacto de la pandemia de la COVID-19 en la economía y en el mercado de trabajo. Ginebra: OIT. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_749191.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_749191.pdf)

<sup>49</sup> Véanse los datos revisados en OIT, 2020. “A gender-responsive employment recovery: Building back fairer”. Nota de la OIT. A fin de abordar estas cuestiones, la OIT ha elaborado nuevas directrices sobre el teletrabajo, titulada “Teleworking during the COVID-19 pandemic and beyond: a practical guide”. 2020 [https://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS\\_751232/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS_751232/lang-en/index.htm)

<sup>50</sup> Brussevich, M.; Dabla-Norris, E., y Khalid, S. Junio de 2020 “Who will bear the brunt of lockdown policies? Evidence from tele-workability measures across countries”. IMF Working Paper WP/20/88. Departamentno de Asia y el Pacífico del FMI.

empresas pueden continuar, es esencial que su diseño mejore para asegurar la mayor inclusión y protección de las trabajadoras.

En una serie de países del Sur, algunos miembros de WIEGO han indicado dificultades para recibir apoyo a los ingresos, porque no tienen cuentas bancarias digitales ni/o acceso a transferencias monetarias a través del teléfono móvil. Otros miembros, normalmente las mujeres más desfavorecidas que trabajan en los sectores con ingresos más bajos de la economía informal, simplemente no pueden optar a estos regímenes o desconocen totalmente su existencia. Algunos países han tomado medidas para llegar a los trabajadores marginales ocupados en la economía informal. Por ejemplo, el Gobierno de Burkina Faso ha suspendido las comisiones cobradas a los vendedores del sector informal de los mercados urbanos, y el Gobierno de Sudáfrica ha asignado fondos adicionales a las pequeñas y medianas empresas y a otras empresas del sector informal.<sup>51</sup> Sin embargo, aún se desconoce cuántas mujeres se cuentan entre quienes han podido solicitar estas prestaciones.

Los programas de conservación de los empleos se han utilizado extensamente en las primeras etapas de la pandemia, fundamentalmente en los países de ingresos altos. Tal como ha indicado la OCDE, estos programas también deberían estar mejor orientados.<sup>52</sup> Por ejemplo, un estudio del programa de conservación de los empleos adoptado en el Reino Unido desde el pasado mes de abril indica que “no todos los trabajadores son objeto de despido al mismo nivel”; las mujeres tienen más probabilidades de ser despedidas que los hombres que realizan el mismo tipo de trabajo.<sup>53</sup> Además, el estudio concluye que aproximadamente el 75 por ciento de los hombres despedidos percibían un salario superior al 80 por ciento proporcionado por el gobierno, mientras que menos del 65 por ciento de las mujeres gozaban de esta prestación financiera. Es fundamental comprender los factores que explican estas diferencias, y evitar reproducir los prejuicios de género en los programas de conservación de los empleos.

La respuesta de emergencia de la Argentina proporciona un buen ejemplo de orientación específica a través de medidas integradas de apoyo tanto para los trabajadores asalariados como para los trabajadores por cuenta propia.<sup>54</sup> Las medidas comprenden, entre otras, un Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), que incluye reducciones en las contribuciones de los empleadores, subvenciones para los salarios de los trabajadores y préstamos sin intereses para los trabajadores por cuenta propia. También se han introducido medidas firmes de protección social, incluida una consolidación de los regímenes de transferencia social existentes, así como nuevas medidas que abordan el trabajo de cuidados remunerado y no remunerado. Por ejemplo, la licencia remunerada se ha extendido a los trabajadores domésticos en los hogares privados, a los adultos mayores de 60 años de edad, a las mujeres embarazadas y a quienes tienen familiares a cargo que requieren cuidados. En lo que respecta a las transferencias sociales, el ingreso familiar de emergencia (IFE) se ha concedido una vez cada dos meses desde el inicio de la pandemia. El IFE concede prioridad a las mujeres como beneficiarias de transferencias monetarias y ha logrado llegar a un gran número de beneficiarios.<sup>55</sup>

## **Garantizar la sensibilización sobre las cuestiones de género en la formulación y aplicación de políticas activas del mercado de trabajo**

Las políticas activas del mercado de trabajo pueden ser una herramienta importante para facilitar el regreso al trabajo de las mujeres y su búsqueda de empleo ante la incertidumbre laboral y las demandas cambiantes de calificaciones impulsadas por la pandemia de la COVID-19. Es importante evitar los prejuicios en el mercado del trabajo que conducen a que se conceda prioridad a los hombres en la contratación y formación cuando hay una escasez general de empleos,

<sup>51</sup> Ewinyu, Arabo; David Francis, Kamal Ramburuth-Hurt e Imraan Valodia. “COVID-19: Gender impacts in South Africa. Working Paper, SCIS, Wits University citado en OIT, 2020. “A gender-responsive employment recovery: Building back fairer”.

<sup>52</sup> OCDE. Agosto de 2020. Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond. París: OCDE. [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135\\_135415-6bardplc5q&title=job-retention-schemes-during-the-COVID-19-lockdown-and-beyond](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135415-6bardplc5q&title=job-retention-schemes-during-the-COVID-19-lockdown-and-beyond)

<sup>53</sup> Adams-Prassl, Boneva, Golin y Rauh. Agosto de 2020. “Furloughing”. Documento de trabajo de las Universidades de Oxford, Cambridge y Zurich. The Observer, 9 de agosto. “Two thirds of UK’s furloughed workers continued job in Covid\_19 lockdown”.

<sup>54</sup> OIT, 2020. “A gender-responsive employment recovery: Building back fairer”. Nota de la OIT.

<sup>55</sup> PNUD y ONU Mujeres. Septiembre de 2020. COVID-19 Global gender Tracker. Factsheets. Anexo II. Países analizados: Argentina. <http://UNDP-UNWomen-COVID19-Global-Regional-Factsheet-2020.pdf>

como ha sucedido en crisis económicas anteriores.<sup>56</sup> Los servicios públicos de empleo “integrados”<sup>57</sup> que combinan servicios de puesta en relación de las ofertas y las demandas de empleo con la facilitación de formación a corto plazo, y formas similares de asistencia, pueden ser particularmente útiles. Sin embargo, debe actuarse con particular cautela al diseñar estas políticas, a fin de garantizar que beneficien igualmente a las mujeres y a los hombres.

La República de Corea proporciona un claro ejemplo de cómo un programa existente de servicios públicos de empleo puede adaptarse efectivamente para responder a las necesidades específicas de las mujeres en el contexto de las nuevas circunstancias de la pandemia de la COVID-19. El servicio público de empleo coreano ya había estado adoptando un enfoque integrado en el que participaban diversas organizaciones especializadas para orientarse específicamente a las mujeres cuyas carreras profesionales se han interrumpido por razones familiares. Su enfoque se asienta firmemente en principios de inclusión. Tiene en cuenta que muchas de estas mujeres carecen de acceso a servicios de atención de la infancia. También trata de llegar a las mujeres migrantes que puede que no tengan calificaciones formales y/o que no hablen fluidamente el coreano. En la actualidad, el servicio público de empleo está colaborando estrechamente con los centros ocupacionales en varios lugares. Proporcionan licencia de maternidad y subsidios para la atención de la infancia a las mujeres que están registradas en ellos. Además, ofrecen incentivos a los empleadores que se comprometen a conceder una licencia de maternidad o una licencia para el cuidado de los hijos a sus trabajadoras asalariadas y a conservarlas una vez se reincorporan al trabajo.<sup>58</sup>

Otro ámbito de política pertinente está relacionado con la necesidad de colmar las brechas de género persistentes en los aprendizajes. Las diferencias de género en los aprendizajes siguen siendo sorprendentes en muchos países, incluidos los países de ingresos altos, y adoptan la forma de segregación por motivo de género en el tipo de aprendizajes que emprenden las mujeres y los hombres, las diferencias salariales por motivos de género, y la disponibilidad limitada especialmente para las mujeres jóvenes en los ámbitos relacionados con las STEM.<sup>59</sup> Así pues, las medidas particularmente adecuadas en el contexto de la crisis actual podrían incluir la financiación de las iniciativas de aprendizaje orientadas específicamente a las mujeres jóvenes en las primeras fases de su vida laboral, y la orientación particular de las iniciativas de readaptación profesional en los sectores en los que las mujeres están considerablemente representadas.

Las medidas discutidas anteriormente son más pertinentes para los países de ingresos altos en los que la infraestructura del mercado de trabajo está bien desarrollada. En los países en desarrollo de ingresos bajos, medidas como la contratación pública con disposiciones especiales para contratar a pequeñas y medianas empresas propiedad de mujeres y obras públicas que tengan en cuenta la dimensión de género pueden ofrecer soluciones a corto plazo más adecuadas para ayudar a las mujeres pobres del medio rural a sobrevivir la crisis y posiblemente a desarrollar competencias y redes a largo plazo. La compra institucional de alimentos con un acceso preferencial a las pequeñas agricultoras se ha preconizado durante cierto tiempo como un instrumento para promover sinergias entre diferentes objetivos de desarrollo, mejorando el acceso de las mujeres a mercados justos para su producción y para su seguridad alimentaria. En las circunstancias actuales, algunos autores recomiendan vincular los programas de asistencia alimentaria relacionados con la pandemia de la COVID-19 con la contratación a nivel de las aldeas de cultivadoras de pequeña escala, por ejemplo, en el contexto de los sistemas públicos de distribución en la India.<sup>60</sup> Si bien no existe ninguna indicación de que estas medidas se estén considerando a nivel estatal, existen algunos ejemplos de iniciativas locales.

En Ahmedabad (India), la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA) colaboró con el municipio a fin de elaborar un programa innovador de suministro de alimentos en el que participaran vendedoras ambulantes y

<sup>56</sup> OIT, 2020. “A gender-responsive employment recovery: Building back fairer”. Nota de la OIT.

<sup>57</sup> El servicio público de empleo presta servicios integrados con otros organismos gubernamentales y proveedores especializados, incluidos fondos de seguro de desempleo, sistemas de protección social, agencias de empleo privadas y servicios de formación. Véase OIT, 2020. “COVID-19 Public Employment Services and labour market policy responses”. Nota de la OIT. [https://www.ilo.org/emppolicy/areas/covid/WCMS\\_753404/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/emppolicy/areas/covid/WCMS_753404/lang-en/index.htm)

<sup>58</sup> Avila, Z., 2018. *Public employment services: Joined-up services for people facing labour market disadvantage*, Ginebra: OIT. Citado en OIT, 2020. “A gender-responsive employment recovery: Building back fairer”.

<sup>59</sup> OIT, 2020. “Quality apprenticeship and gender”. *ILO Toolkit for Quality Apprenticeship* [https://www.ilo.org/global/topics/apprenticeships/publications/toolkit/WCMS\\_748751/lang-en/](https://www.ilo.org/global/topics/apprenticeships/publications/toolkit/WCMS_748751/lang-en/)

<sup>60</sup> Kulkarni, S. 2020. “Locked in a crisis: concerns of rural women”. Comentario. 6 de junio de 2020. *Economic & Political Weekly* vol. IV, núm. 23.

conductoras de triciclos.<sup>61</sup> En el Senegal, el Gobierno está proporcionando cestas de productos básicos a los hogares vulnerables, obteniendo los productos de las cooperativas de mujeres.<sup>62</sup>

En lo que respecta a los programas de obras públicas, existe una larga tradición de utilización de los mismos para crear empleos y generar ingresos para las personas que se encuentran en situaciones vulnerables durante las crisis. Muchos gobiernos en los países de ingresos bajos ya han establecido programas de obras públicas, algunos de ellos respaldados por la OIT. A condición de que se introduzcan precauciones adecuadas adicionales relacionadas con la pandemia de la COVID-19, estos programas podrían reubicarse para responder a las necesidades emergentes derivadas del impacto económico de la crisis de la COVID-19, prestando particular atención a las necesidades inmediatas de las mujeres pobres, que tienden a depender del trabajo ocasional para obtener medios de sustento.<sup>63</sup> Como siempre, es fundamental que estos programas se conciben y pongan en práctica de una manera que tenga en cuenta la dimensión de género. Esto significaría eliminar los obstáculos específicos del género para la participación de las mujeres (p.ej., proporcionando transporte seguro y servicios de atención de la infancia in situ), y logrando que las mujeres participen en las decisiones sobre los activos y la infraestructura que el programa debe construir o mantener (p.ej., prioridad a la infraestructura de saneamiento o a los centros de salud frente a otro tipo de obras de construcción). En los últimos años se ha publicado abundante literatura en materia de política sobre los enfoques que deben adoptarse para que las obras públicas tengan en cuenta la dimensión de género,<sup>64</sup> pero las pruebas sobre el terreno son variables.

### Proporcionar atención de la infancia adecuada y asequible, y garantizar la utilización segura del transporte público

De forma generalizada, reviste carácter urgente adoptar medidas para apoyar la facilitación de servicios de atención de la infancia fiables y la reapertura segura de las escuelas. Muchos de los ejemplos descritos en esta sección demuestran que esto es una condición fundamental para que las mujeres puedan proteger su salud física y mental y mantener su trabajo al mismo tiempo, o tengan tiempo para buscar un nuevo empleo. A corto plazo, esto podría adoptar la forma de fondos adicionales para los proveedores de servicios de atención de la infancia (tanto públicos como privados), a fin de asegurar que puedan retener al personal, y lograr que los centros de cuidado y la infraestructura similar sean seguros en lo que respecta a la pandemia de la COVID-19, en combinación con subvenciones para la atención de la infancia destinadas a las familias de ingresos bajos. La inversión sostenida en infraestructura relacionada con el cuidado (que incluya servicios tanto de atención de la infancia como de cuidado de adultos) debe ser un pilar fundamental de cualquier recuperación a largo plazo que tenga en cuenta la dimensión de género, y se examina con más detenimiento en la siguiente sección.

El transporte público fiable, regular y seguro frente a la pandemia de la COVID-19 también es esencial para facilitar el regreso de las mujeres al trabajo y su búsqueda de empleo, concretamente en los países en desarrollo donde las mujeres tienen menos probabilidades de tener/conducir un vehículo propio.

## b. A largo plazo: opciones de política para una transformación estructural que sea equitativa para las mujeres y los hombres

Mirando al futuro, las estrategias a largo plazo deben promover una transición justa hacia una economía medioambientalmente sostenible, generadora de empleo y equitativa para las mujeres y los hombres. La crisis de la COVID-19 ha iniciado nuevas conversaciones sobre los cuidados, los trabajadores esenciales, la remuneración justa, la

<sup>61</sup> WIEGO2020. "Informal Workers in the COVID-19 Crisis: A global picture of sudden impact and long-term risk". [https://www.wiego.org/sites/default/files/resources/file/Impact\\_on\\_livelihoods\\_COVID-19\\_final\\_EN\\_1.pdf](https://www.wiego.org/sites/default/files/resources/file/Impact_on_livelihoods_COVID-19_final_EN_1.pdf)

<sup>62</sup> Ejemplo del Senegal citado en ONU Mujeres, 2020. "Addressing the economic fallout of COVID-19: pathways and policy options for a gender-responsive recovery". Policy Brief N. 15. Nueva York: ONU Mujeres. <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/06/policy-brief-addressing-the-economic-fallout-of-covid-19>

<sup>63</sup> OIT 2020. OIT. 2020. "El papel de los programas públicos de empleo y los programas de garantía del empleo en las políticas de respuesta a la COVID-19". Nota de la OIT. [https://www.ilo.org/employment/units/emp-invest/WCMS\\_754490/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/employment/units/emp-invest/WCMS_754490/lang--es/index.htm)

<sup>64</sup> Ameratunga Kring, S. 2017. "Gender in employment policies and programmes: what works for women?". *Employment Department Working Paper 235*. Ginebra: OIT.

migración, la protección del medio ambiente, y la salud y el bienestar. Existe un sentimiento generalizado de que el retorno a la “antigua normalidad” no es una opción, y muchos actores en los círculos políticos están pidiendo repuestas de transformación. Existe abundante literatura feminista de larga data sobre el género, las crisis económicas y modelos alternativos de desarrollo económico en la que puede apoyarse la formulación de políticas. Los párrafos que figuran a continuación exponen algunas ideas.

### **Necesidad de seguir prestando apoyo fiscal considerable**

Es preciso seguir fortaleciendo las medidas de estímulo para impulsar la demanda agregada y la generación de empleo, así como las medidas sectoriales para apoyar a los sectores más afectados centrándose en el empleo de las mujeres. Respaldo y priorizar el gasto público para obtener resultados que beneficien por igual a las mujeres y a los hombres es esencial para evitar que sigan socavándose las perspectivas profesionales de las mujeres y que las desigualdades sigan aumentando. Es importante no introducir medidas prematuras de consolidación fiscal para pagar el costo de la crisis. Esto conduciría a que se repitieran errores pasados y tendría un impacto fundamentalmente en las mujeres pobres y desfavorecidas.

Un conjunto sólido de pruebas demuestran que las políticas macroeconómicas que se caracterizan por un elevado gasto público y por unos elevados ingresos fiscales propician en mayor grado unas trayectorias inclusivas de desarrollo económico.<sup>65</sup> Las inversiones públicas bien orientadas que reducen la desigualdad pueden ser autosuficientes, generar empleos y aumentar la capacidad productiva de la economía.<sup>66</sup> En cambio, las políticas fiscales que ponen énfasis en el recorte de los gastos en lugar en la expansión de la base tributaria hacen más difícil que se conceda prioridad a los presupuestos encaminados a mejorar la vida de los pobres, y en particular de las mujeres pobres.<sup>67</sup> En un discurso reciente para proporcionar asesoramiento sobre cómo gestionar la crisis de la COVID-19, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha instado a los gobiernos y a los Ministerios de Finanzas de todos los países a intensificar sus esfuerzos para hacer frente a la pobreza y el desempleo que no cesan de aumentar, a pesar de la deuda pública sin precedentes.<sup>68</sup> Si bien los países de ingresos altos pueden seguir obteniendo préstamos de bajo costo, los países de ingresos bajos puede que ya hayan alcanzado sus límites para la obtención de préstamos, por lo que deben ser apoyados a través de la restructuración de la deuda a largo plazo.

A medio plazo, las formas de costear las medidas económicas necesarias para una plena recuperación de la crisis de la COVID-19 podrían incluir la inversión en infraestructura social con el fin de impulsar la economía, el aumento de los impuestos sobre el patrimonio, y la lucha contra la evasión fiscal y los paraísos fiscales. En los países en desarrollo, convendría centrarse asimismo en aumentar la imposición mediante la expansión de las bases fiscales y la formalización de las economías. Los países más pobres necesitan un programa integral de alivio de la deuda en el que participen todos los acreedores bilaterales, así como los sectores público y privado.<sup>69</sup>

### **Transformar las estructuras de producción para lograr los objetivos del trabajo decente y de la igualdad de género**

Para que las economías puedan alcanzar después de la crisis los objetivos de la igualdad de género, la justicia social y la sostenibilidad medioambiental, deben tomarse en consideración políticas que ayuden a reequilibrar la estructura de la producción, en términos tanto del tipo de bienes y servicios que se producen como de las maneras en que se organiza la

<sup>65</sup> Por ejemplo, Cornia, G. A., (2012), *Inequality trends and their determinants. Latin America over 1990-2010*, UNU-WIDER working paper No. 2012/09, y DAC Network on Gender Equality, (2010), *Gender Equality, Women's Empowerment and the Paris Declaration on Aid Effectiveness: Issues Brief 6, Integrating Gender Equality Dimensions into Public Financial Management Reforms*, París: OCDE.

<sup>66</sup> Addati, L., Cattaneo, U., Esquivel, V., y Valarino, I., 2019. *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*. Ginebra: OIT. [https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_737394/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_737394/lang-es/index.htm)

<sup>67</sup> Ortiz, I. y Cummins, M., (2013) “Austerity Measures in Developing Countries: Public Expenditure Trends and the Risks to Children and Women”, *Feminist Economics* 19:3: págs. 55-81.

<sup>68</sup> *The Guardian*, 14 de octubre de 2020 (Phillip Inman) “IMF urges governments to borrow to fight impact of COVID-19”.

<sup>69</sup> OIT 2021. “COVID-19 - Tackling the jobs crisis in the Least Developed Countries”, Ginebra: OIT. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_766463.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_766463.pdf)



producción. **La producción debe organizarse en torno a los principios del trabajo decente y del respeto de los derechos de los trabajadores, prestando particular atención a las condiciones de inclusión de las mujeres en la fuerza de trabajo. Los patrones de producción deben estar orientados a generar una recuperación inclusiva e intensiva en empleo, sin causar un mayor deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente.**

Las políticas que tienen en cuenta la perspectiva de género deberían garantizar que en cualquier país se ponga énfasis a la producción nacional de bienes esenciales (en particular alimentos) y a los servicios públicos. **Esto exigiría una mayor inversión para apoyar la producción de alimentos, medicinas, viviendas asequibles, y el suministro público de agua limpia y saneamiento, energía limpia, mejor infraestructura de transporte, salud y educación. Las decisiones en materia de inversión deberían conceder prioridad a los sectores con un mayor potencial de creación de empleo, poniendo énfasis en hacer los empleos igualmente accesibles a las mujeres y los hombres.** Las políticas que tienen en cuenta la dimensión de género también deberían cerciorarse de que las trabajadoras y los trabajadores que participan en la producción de estos bienes y servicios reciban una remuneración que refleje el valor de su contribución a la sociedad.

La combinación adecuada de políticas para fomentar trayectorias de cambio estructural y de generación de empleos decentes que aumenten la productividad y sean equitativas para ambos géneros variará evidentemente dependiendo de la estructura económica de género y de la fase de desarrollo del país. Por ejemplo, para los países en los que un porcentaje considerable de la población rural depende de la agricultura como su principal fuente de medios de subsistencia, una transformación estructural que sea equitativa para ambos géneros exigiría aplicar políticas que reconozcan mejor a las agricultoras por derecho propio, a fin de promover una producción agrícola que sea medioambientalmente sostenible y esté orientada a la seguridad alimentaria. Conlleva promover la expansión de la producción de pequeña escala, y utilizar la inversión pública para que las mujeres rurales pobres puedan mejorar la productividad tanto de su trabajo como de sus tierras. También conlleva fortalecer la participación de las mujeres en las cadenas de suministro de alimentos, en particular la distribución de alimentos y el procesamiento de alimentos sostenible utilizando productos cultivados a nivel local.

En lo que respecta a las medidas sectoriales para fomentar una industria manufacturera que sea equitativa para las mujeres y los hombres en los países de industrialización temprana, éstas podrían conllevar la reorientación de la producción industrial hacia la demanda nacional, con el fin de reducir la vulnerabilidad de un país ante los cambios de la economía mundial, y promover al mismo tiempo mecanismos más fuertes para garantizar unas mejores condiciones de trabajo y derechos laborales a las mujeres en las cadenas mundiales de suministro. Debe prestarse particular atención a las trabajadoras por cuenta propia que desempeñan su actividad profesional desde su domicilio que se concentran en los niveles más bajos de las cadenas de valor, con muy pocas prestaciones y derechos.

En todos los países, las políticas industriales deberían permitir que tanto las mujeres como los hombres se beneficien por igual de la creación de empleos en las nuevas industrias verdes y en los ámbitos de las STEM.

Las estrategias para llevar a cabo transformaciones estructurales que sean equitativas para las mujeres y los hombres no sólo deben abarcar los sectores del mercado, sino que también deben concentrarse en la economía del cuidado no remunerada. **Deben establecerse políticas para garantizar que tanto las mujeres como los hombres sean igualmente reconocidos como proveedores y como cuidadores.**

### **Invertir en servicios de cuidado**

Unos sistemas estables y sostenibles de atención de salud y educación, dotados de trabajadores permanentes bien remunerados y calificados, y proporcionados universalmente, deben constituir el elemento central de cualquier economía. La pandemia actual nos ha recordado el valor de los cuidados y ha puesto de relieve las notorias desigualdades en materia de cuidados experimentadas por diferentes economías y personas en todo el mundo. Los responsables de la formulación de políticas deben reconocer plenamente que **la inversión pública en todos los tipos de servicios de cuidados es fundamental para lograr el doble objetivo de la igualdad de género en el mundo del trabajo y el desarrollo económico sostenible.**

Casi en todas partes, la inversión en servicios de cuidado, al emplear a más trabajadores de la salud, cuidadores personales y docentes, tiende a generar (directamente) relativamente más empleos para las mujeres. Mejorar las condiciones de trabajo, los salarios y la representación para los trabajadores en estos sectores es fundamental, como ha sostenido muchos actores en años recientes, en particular, enérgicamente, ONU Mujeres y la OIT.<sup>70</sup> La crisis de la COVID-19 parece estar contribuyendo a un cambio positivo en la opinión pública sobre el valor de las ocupaciones convencionalmente femeninas, como la enfermería y el magisterio. Es importante que esto vaya acompañado de acciones de política concretas encaminadas a promover y profesionalizar la situación general de las ocupaciones relacionadas con los servicios de cuidados. Unas mejores condiciones laborales y salariales en estas profesiones podrían tener el beneficio añadido de atraer asimismo a más hombres, lo que contribuiría a poner fin a la segregación por motivo de género.

Muchos estudios demuestran que la expansión de los servicios de cuidado no sólo tiene el potencial de generar directamente empleos en particular para las mujeres, sino que también es importante para el objetivo de igualar la responsabilidad del trabajo doméstico no remunerado y de promover la capacidad de las mujeres para participar en otro tipo de trabajos remunerados, en la toma de decisiones comunitarias y en las actividades de formación.<sup>71</sup>

### **Perturbación de los patrones tradicionales de género del trabajo**

Una tendencia preocupante que se pone de relieve reiteradamente en las estadísticas del trabajo es la persistencia de la segregación sectorial y ocupacional por motivo de género en muchos países, a pesar de las reducciones considerables de las brechas de género en la educación y en la participación en la fuerza de trabajo con el tiempo. La prevalencia de trabajadoras y trabajadores en ocupaciones particulares (que clasifican los empleos por tipo y competencias), y en determinados sectores de la economía, sigue siendo una realidad e incluso está aumentando en ciertas economías en desarrollo.<sup>72</sup> La segregación por motivo de género se considera uno de los factores que más contribuye a las diferencias salariales entre mujeres y hombres y a las desigualdades económicas para las mujeres. Si no se toman medidas, cabe el riesgo de que estas desigualdades de género aumenten a raíz de la crisis de la COVID-19. Por ejemplo, si la recuperación se centrara en los sectores en los que predominan tradicionalmente los hombres, sin un esfuerzo de política consciente para facilitar el mayor acceso de las mujeres a nuevas oportunidades de empleo, la segregación tanto sectorial como ocupacional correría el riesgo de intensificarse. Esto último también podría suceder si se redujera permanentemente la contratación en los sectores de servicios en los que se concentran las mujeres.<sup>73</sup>

Una gran parte de la bibliografía económica que tiene en cuenta la dimensión de género señala que, a pesar de los progresos realizados para cerrar las brechas de género a todos los niveles educativos, los campos de estudio siguen estando sumamente estratificados por motivo de género. Además, los estereotipos acerca de qué empleos son más apropiados para las mujeres está generalizados, tanto entre los empleadores como entre el público en general, e incluso algunas veces entre las propias mujeres. Así pues, las políticas encaminadas a combatir las diferencias de género en las competencias técnicas, y a ayudar a las mujeres a desarrollar competencias que se adapten a las necesidades emergentes del mercado de trabajo, son esenciales. Se necesitan intervenciones específicas en cada etapa para eliminar las causas subyacentes de la baja tasa de participación de las mujeres en ámbitos técnicos y en la formación profesional – desde las escuelas hasta la educación complementaria y superior, la entrada en el mercado de trabajo y la permanencia en el mismo. Éstas podrían incluir programas encaminados a luchar contra las actitudes que fomentan los estereotipos de género y a aumentar la confianza de las niñas en los ámbitos técnicos; actividades de formación concebidas de maneras que tengan más en cuenta las cuestiones de género (p.ej., mejores programas de estudios, así como modalidades de formación que

<sup>70</sup> Addati, L., Cattaneo, U., Esquivel, V., y Valarino, I., 2019. *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*. Ginebra: OIT. [https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_737394/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_737394/lang-es/index.htm)

<sup>71</sup> *ibíd.*

<sup>72</sup> Confirmado por los sólidos análisis econométricos transnacionales de datos de los países en desarrollo en el período comprendido entre las décadas de 1980 y 2010, en Borrowman, M. y Klasen S. 2020. "Drivers of Gendered Sectoral and Occupational Segregation in Developing Countries" *Feminist Economics*, 26:2, págs. 62-94. DOI: 10.1080/13545701.2019.1649708.

<sup>73</sup> Para más información sobre esta posible dinámica, véase OIT, 2020. "A gender-responsive employment recovery: Building back fairer". Nota de la OIT.

sean compatibles con las responsabilidades de cuidado de las mujeres), e iniciativas para combatir los prejuicios de los empleadores varones.<sup>74</sup>

La falta de formación de las mujeres antes de incorporarse al mercado de trabajo es un factor que socava la participación de las mujeres en pie de igualdad en los empleos tecnológicos, pero también lo hace la reticencia de los empleadores a contratarlas y/o a ofrecerles formación para que mejoren sus competencias técnicas una vez contratadas.<sup>75</sup> Esto pone de relieve la necesidad de redoblar los esfuerzos de política, no sólo para que los ámbitos técnicos de la educación sean más acogedores para las mujeres, sino también para ofrecer a los empleadores incentivos para que contraten a más mujeres y les ofrezcan formación en el empleo equivalente a la recibida por los hombres.

También deben cuestionarse los estereotipos de que los hombres son inadecuados para los empleos de cuidados. Además de promover la inclusión de las mujeres en las ocupaciones y sectores relacionados con la alta tecnología, es preciso promover medidas para alentar a más hombres a recibir formación para trabajar en los sectores de los cuidados. Los hombres que se dedican al trabajo de cuidados podrían proporcionar nuevos modelos a seguir para los niños y las niñas. Los ejemplos de medidas de política que reflejen esta filosofía son escasos, y en la actualidad se limitan a algunos países nórdicos.<sup>76</sup>

### Aprovechar los avances tecnológicos para promover el trabajo decente y la igualdad de género

El potencial de la automatización, la digitalización, la inteligencia artificial y otras tecnologías emergentes para transformar el panorama de la producción y crear nuevas formas de organizar el trabajo se ha debatido ampliamente incluso antes de la pandemia de la COVID-19. Se prevé que estos procesos se acelerarán después de la recuperación. El papel que desempeñarán las nuevas tecnologías en el mundo del trabajo posterior a la pandemia variará en función de la capacidad de recursos y de las estrategias económicas generales de un país. Los resultados en términos de inclusividad y de oportunidades de empleos decentes no están predeterminados, y reflejarán en último término las decisiones políticas.

Los indudables beneficios que podrían aportar las tecnologías digitales deben sopesarse cuidadosamente frente al riesgo de exacerbar la marginalidad y la exclusión. Esto tiene particular importancia en lo que respecta a las cuestiones de género, ya que, por ejemplo, en muchos países en desarrollo las mujeres siguen teniendo menos probabilidades de tener un teléfono móvil, de utilizar Internet móvil o simplemente de tener dinero para costear el acceso a Internet. Por consiguiente, se necesitan inversiones públicas para extender la infraestructura digital a las zonas remotas y para brindar a las mujeres pobres nuevas oportunidades de formación y cuotas de datos gratuitas. Además, se necesitan leyes y políticas adecuadas para regular las plataformas digitales y proteger a todos los trabajadores de plataformas contra los posibles abusos de los clientes empresariales y el deterioro de las condiciones de trabajo.

Un aspecto conexo se refiere a las consecuencias del teletrabajo para las experiencias de género del trabajo y la familia. En la bibliografía que tiene en cuenta la dimensión de género se expresan opiniones tanto optimistas como pesimistas. Las perspectivas optimistas consideran que el teletrabajo es la solución al problema de conciliar las responsabilidades laborales y familiares, en particular para las mujeres, y ponen de relieve sus ventajas, normalmente enmarcadas en términos del potencial para proporcionar acceso al trabajo para las personas para quienes las responsabilidades de cuidado limitarían su participación en el trabajo in situ. Otras perspectivas advierten contra el teletrabajo desde el domicilio, y lo describen como una modalidad de empleo que contribuiría a que se explote a las mujeres, se les aisle

<sup>74</sup> Por ejemplo, OIT, 2020. "Reseña de políticas: La división de género en el desarrollo de las competencias: Avances, desafíos y opciones de políticas para el empoderamiento de las mujeres". Nota de la OIT. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---ifp\\_skills/documents/publication/wcms\\_759888.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_759888.pdf)

<sup>75</sup> Seguino, S. y Braunstein, E. 2017. "The Costs of Exclusion: Gender Job Segregation, Structural Change and the Labor Share of Income". *PERI Working Paper*. Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst

<sup>76</sup> Addati, L., Cattaneo, U., Esquivel, V., y Valarino, I., 2019. El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente. Ginebra: OIT. [https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_737394/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_737394/lang-es/index.htm); Fontana, M y Elson, D. 2014. "Public policies on water provision and early childhood education and care (ECEC): do they reduce and redistribute unpaid work?" *Gender & Development*, 22:3, págs. 459-474. DOI: 10.1080/13552074.2014.

socialmente y se les someta a las demandas tanto de la familia como de los empleadores.<sup>77</sup> Es preciso formular políticas para contrarrestar estas posibles consecuencias negativas.<sup>78</sup>

### **c. Un marco de política de empleo integrado con perspectiva de género**

Como se ha puesto de relieve en las dos subsecciones anteriores, promover una recuperación intensiva en empleo con perspectiva de género exige diversas medidas en los diferentes niveles y dimensiones de política, así como un enfoque integral de la política de empleo. Al reconocer que los resultados en materia de empleo dependen de muy diversos factores, la OIT ha abogado durante mucho tiempo por marcos integrales de política de empleo que abarquen los ámbitos macro, meso y micro, con el fin de abordar el lado tanto de la oferta como de la demanda del mercado de trabajo, y que contemplen las dimensiones de la cantidad y de la calidad.

A título de referencia y para resumir, esta última sección organiza las medidas esenciales examinadas en los párrafos anteriores en función de los ámbitos de política, similares a las que estructuran el marco actual de la política nacional de empleo de la OIT.<sup>79</sup> Éstas incluyen: 1. políticas y medidas de estímulo macroeconómicas; 2. políticas sectoriales; 3. apoyo a los ingresos para los trabajadores y los hogares; 4. políticas activas del mercado de trabajo y servicios públicos de empleo; 5. desarrollo de las competencias, y 6. instituciones fortalecidas del mercado de trabajo y respeto de los derechos en el trabajo. La lista que figura en el cuadro 1 no es exhaustiva; ofrece simplemente diversas opciones para facilitar la identificación de la combinación adecuada de intervenciones de política para promover los empleos decentes, en pie de igualdad para las mujeres y los hombres, en la recuperación de la crisis de la COVID-19.

<sup>77</sup> Por ejemplo, Sullivan, C. y Lewis, 2001. "Home-based Telework, Gender, and the Synchronization of Work and Family: Perspectives of Teleworkers and their Co-residents" *Gender, Work and Organization*, vol. 8, núm. 2: págs. 123-145. <https://doi.org/10.1111/1468-0432.00125>

<sup>78</sup> Véase, por ejemplo, OIT, 2020. "Practical Guide on Teleworking during the COVID-19 pandemic and beyond". [https://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS\\_751232/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS_751232/lang--en/index.htm), y OIT, 2020. "Working from Home: Estimating the worldwide potential". [https://www.ilo.org/global/topics/non-standard-employment/publications/WCMS\\_743447/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/non-standard-employment/publications/WCMS_743447/lang--en/index.htm)

<sup>79</sup> OIT, 2020. "National employment policies for an inclusive, job-rich recovery from the COVID-19 crisis". Nota de política. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_756676.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_emp/documents/publication/wcms_756676.pdf)

Evaluar el impacto de la crisis de la COVID-19 en las mujeres y los hombres, y apoyar una recuperación con perspectiva de género

► **Cuadro 1. Medidas propuestas para una recuperación intensiva en empleo con perspectiva de género, por nivel de acción de política**

Ámbito de política	Medidas propuestas
Políticas macroeconómicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuar con las medidas de estímulo, en particular para los sectores más afectados.</li> <li>• En la fase de recuperación, evitar la consolidación fiscal prematura y mantener el gasto público en la infraestructura que aumente el bienestar, a fin de estimular la demanda agregada.</li> <li>• Aumentar las inversiones públicas y apoyar las inversiones privadas con miras a reequilibrar la estructura de la producción hacia los sectores que tienen un gran potencial de empleo y de producir bienes esenciales y servicios públicos para todos.</li> <li>• Ampliar la base fiscal a través de la formalización y establecer un impuesto sobre el patrimonio, y reducir la incidencia de los impuestos en las mujeres pobres.</li> <li>• En los casos en que las capacidades nacionales sean insuficientes, se necesita apoyo financiero internacional.</li> <li>• Políticas comerciales para reducir la dependencia de estrategias de promoción de las exportaciones basadas en la mano de obra femenina de bajo costo.</li> </ul>
Políticas sectoriales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durante la situación de emergencia, continuar con los programas de conservación de los empleos y apoyar a las empresas en los sectores y ocupaciones gravemente afectados que emplean desproporcionadamente a mujeres. Orientar de una manera más específica estos programas, a fin de asegurar la inclusión de las trabajadoras más desfavorecidas.</li> <li>• En la fase de recuperación, apoyar los sectores y ocupaciones tradicionalmente femeninos, e identificar asimismo sectores prometedores en consonancia con los objetivos de política a largo plazo de la transformación estructural equitativa para ambos géneros. Por ejemplo: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Mayor inversión pública en los sectores de los cuidados como una manera de generar oportunidades de empleo directo e indirecto para las mujeres.</li> <li>○ Apoyo técnico y financiero a las pequeñas y medianas empresas dirigidas por mujeres (p.ej., el comercio electrónico).<sup>80</sup></li> <li>○ Extender la infraestructura digital y reducir las brechas de género en el acceso.</li> <li>○ Formular y aplicar políticas relacionadas con las tierras, los servicios de extensión agrícola y la tecnología de maneras que tengan en cuenta la perspectiva de género, y velar por que las agricultoras no queden atrás en los esfuerzos encaminados a promover una agricultura de orientación comercial.</li> </ul> </li> </ul>
Apoyo a los ingresos para los trabajadores y los hogares	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durante la situación de emergencia, mantener medidas excepcionales para proteger los ingresos y el consumo de los hogares, en particular para los grupos más afectados (p.ej., las mujeres que pierden su empleo, los padres solteros o madres solteras en los hogares de bajos ingresos).</li> <li>• Proporcionar licencia remunerada de enfermedad y para el cuidado de los hijos, en particular a para las categorías vulnerables de trabajadores (p.ej., trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares, trabajadoras y trabajadores domésticos en los hogares privados).</li> <li>• Concebir y llevar a cabo transferencias sociales con perspectiva de género.</li> <li>• Fortalecer y extender la protección social a los grupos no cubiertos (p.ej., trabajadores de la economía informal y migrantes) a través del diálogo social, y conceder prioridad a la mayoría de las mujeres desfavorecidas.</li> </ul>
Políticas activas del mercado de trabajo y servicios públicos de empleo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subvenciones a la contratación y salariales, con objeto de fomentar en particular la contratación de las mujeres jóvenes y de las mujeres que se han retirado de la fuerza de trabajo.</li> <li>• Utilizar programas de obras públicas con el fin de apoyar especialmente a las mujeres pobres que dependen del trabajo ocasional para sobrevivir. Permitirles que desarrollen competencias a través de dichos programas a más largo plazo.</li> <li>• La contratación pública como una manera de generar empleo para las mujeres en los sectores en los que probablemente predominen (p.ej., la producción y preparación de alimentos).</li> <li>• Promover servicios públicos de empleo integrados que reconozcan las necesidades de cuidado específicas de las mujeres.</li> </ul>

<sup>80</sup> Para más información, véase el Programa de apoyo a las empresas competitivas y responsables (SCORE). <https://www.ilo.org/empent/Projects/score/lang--es/index.htm>

Ámbito de política	Medidas propuestas
Desarrollo de las competencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Remodelar el desarrollo de las competencias en consonancia con la demanda de trabajo después de la pandemia de la COVID-19, y garantizar la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los nuevos campos de estudio.</li> <li>• Fomentar y respaldar la educación y formación de las mujeres y las niñas en los ámbitos STEM.</li> <li>• Alentar a más hombres a recibir formación en los sectores de los cuidados y a trabajar en ellos.</li> <li>• Reducir los prejuicios de género en los aprendizajes y en la formación en el trabajo.</li> <li>• Facilitar la reorientación al trabajo y el aprendizaje en línea, y reducir las brechas digitales por motivo de género.</li> </ul>
Instituciones del mercado de trabajo y derechos laborales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer las medidas de SST poniendo énfasis en los sectores/ocupaciones que emplean fundamentalmente a mujeres (p.ej., la enfermería).</li> <li>• Fortalecer las políticas y normas de teletrabajo, prestando particular atención a la conciliación de las responsabilidades laborales y familiares.</li> <li>• Mejorar las condiciones de trabajo y los derechos de los trabajadores de plataformas.</li> <li>• Eliminar las prácticas discriminatorias relacionadas con el embarazo y/o la maternidad, cuando éstas existan.</li> <li>• Proteger mejor a las mujeres contra la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.<sup>81</sup></li> <li>• Asegurar una cobertura más justa y más amplia de las instituciones del mercado de trabajo, incluidos los salarios mínimos y la protección del empleo, con independencia de la situación laboral o migratoria.</li> <li>• Fortalecer la voz de las mujeres promoviendo la organización de las trabajadoras.</li> </ul>

Tal como ponen claramente de relieve las diversas políticas propuestas en esta herramienta de política, un marco de política nacional de empleo eficaz requerirá una coordinación mucho mayor entre diferentes ministerios, no sólo los ministerios de trabajo y empleo, sino también de finanzas, de planificación y de la mujer, las oficinas de estadística y otros organismos gubernamentales. La participación de los representantes de los trabajadores, los empleadores, las organizaciones de mujeres y otros grupos de la sociedad civil pertinentes es esencial para asegurar que los objetivos de igualdad de género se indiquen explícitamente y se defiendan tanto en la formulación como en la adopción de las medidas necesarias.

Las políticas de empleo que tienen en cuenta la dimensión de género, basadas en los principios de igualdad de género, tienen una serie de características comunes en todos los países a un nivel amplio (p.ej., énfasis en la inversión pública en la infraestructura relacionada con los cuidados y en la mejora de la calidad de los empleos de las mujeres), pero también necesitan responder a determinadas condiciones estructurales y configuraciones de género, como demuestra la diversidad de ejemplos de países proporcionados en esta herramienta de política. Por consiguiente, tal vez convendría concluir esta sección identificando una clasificación de países basada en las características de género del mercado de trabajo y en la fase de desarrollo, a fin de ayudar a priorizar las políticas dependiendo del contexto socioeconómico del país. Dicha clasificación podría incluir las cinco categorías siguientes: 1. economías agrícolas de ingresos bajos; 2. economías en vías de industrialización orientadas a la exportación; 3. economías dualistas de ingresos medios en la región de Oriente Medio y del Norte de África (MENA); 4. economías dualistas de ingresos medios en la región de América Latina y el Caribe, y 5. economías de ingresos altos.

Las **economías agrícolas de ingresos bajos** son países situados fundamentalmente en África Subsahariana y partes de Asia Meridional. El trabajo de las mujeres en estas regiones se concentra en el sector agrícola. La mayoría de este trabajo agrícola es informal, y las mujeres participan en la producción fundamentalmente como trabajadoras familiares auxiliares, trabajadoras asalariadas ocasionales o, en el mejor de los casos, como pequeñas productoras. En África Subsahariana, las tasas de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo son elevadas en general, y las brechas de género en la participación en la fuerza de trabajo normalmente son más pequeñas que en otras regiones. Sin embargo, las brechas de género en el empleo vulnerables siguen siendo considerables. En Asia Meridional, las tasas de participación de las mujeres

<sup>81</sup> Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190), de la OIT:  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C190](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C190)



son bajas y las oportunidades de empleo para ellas son muy limitadas. A diferencia de África Subsahariana, donde se registran porcentajes similares de empleo masculino y femenino en la agricultura, Asia Meridional ha venido experimentando una feminización de la agricultura, que algunos autores describen con mayor precisión como “feminización del estrés agrario”.<sup>82</sup> La infraestructura física y la infraestructura social son desiguales y limitadas en ambas regiones, especialmente en las zonas rurales remotas, y existe una fuerte dependencia de la prestación tradicional de cuidados en el seno de la familia, que tiene una importante componente de género. La cobertura de protección social suele ser baja. En estos contextos, las políticas sectoriales que priorizan las inversiones públicas en la agricultura poniendo énfasis en el reconocimiento de las cultivadoras por derecho propio y en mejorar su productividad serían sumamente pertinentes. Esto conllevaría, entre otras cosas, reducir su carga de tiempo no remunerada y fortalecer su participación en las cadenas de suministro de alimentos y en proyectos agrícolas ecológicos. Atender las necesidades particulares de las mujeres en el desarrollo de la infraestructura, como el agua, el saneamiento, la electricidad y el transporte, sería tan importante como la expansión de los servicios de cuidado a fin de generar empleos decentes para las mujeres y diversificar sus oportunidades de empleo. También revestiría importancia adoptar medidas para reducir las brechas de género en la alfabetización digital y el acceso a las tecnologías digitales. Sería primordial desplegar esfuerzos para extender la legislación sobre la protección del empleo, en particular en las zonas rurales, con miras a fortalecer los derechos laborales de las mujeres.

Bajo el rótulo de **economías en vías de industrialización orientadas a la exportación** podrían incluirse de manera amplia los países de ingresos medios-bajos y de ingresos medios que dependen fundamentalmente de estrategias de desarrollo industrial orientadas a la exportación. Muchos de ellos están situados en Asia Sudoriental, pero dentro de este grupo existe una variación considerable en términos de nivel de ingresos, ubicación geográfica y normas de género. Por ejemplo, Malasia y Tailandia registran unos niveles de ingresos más altos, unas economías más diversificadas con un sector de los servicios más amplio, y una infraestructura social y unos sistemas de protección social más desarrollados que Viet Nam, Camboya o China. En estos últimos países, un porcentaje considerable de mujeres continúa trabajando en la agricultura. Las tasas de participación de la fuerza de trabajo femenina suelen ser altas, pero la desigualdad salarial por motivo de género es notoria. La mayor orientación hacia las exportaciones puede haber conducido con el tiempo a una modesta reducción de la segregación sectorial por motivo de género (p.ej., la reorientación del empleo femenino de la agricultura hacia la confección o incluso la electrónica), pero no parece haber tenido efectos positivos en la segregación ocupacional, que en realidad puede que haya aumentado. La prestación de cuidados en este grupo algunas veces se ha descrito como aquella que se ajusta a un modelo de “proveedor masculino familiarista” con una división de género tradicional del trabajo. En los países más adelantados del grupo de economías en vías de industrialización orientadas a la exportación, la provisión pública y las inversiones en educación y salud han aumentado considerablemente en respuesta al envejecimiento de la población y a la presión para lograr una mayor igualdad en el trabajo y en el hogar. Sin embargo, los servicios de cuidado se prestan en gran medida en el sector privado, no siempre ofrecen oportunidades de empleo para las mujeres (p.ej., las trabajadoras domésticas remuneradas ocupadas en la economía informal, muchas de las cuales son migrantes), y sólo pueden costearlos las mujeres que tiene una situación relativamente acomodada.<sup>83</sup> En esta tipología de países, un enfoque de política encaminado a reequilibrar la estructura de la producción para atender las necesidades domésticas de las mujeres y los hombres de ingresos bajos, y para mejorar al mismo tiempo la situación de las trabajadoras, no sólo en relación con los sectores tradicionalmente femeninos, sino también en nuevos sectores prometedores (p.ej., en las industrias verdes) con un gran potencial de creación de empleo, parecería más apropiado. Sería primordial asimismo adoptar medidas encaminadas a encarar la brecha de género en las competencias técnicas y en las oportunidades de formación técnica especializada. Reducir las diferencias en el acceso a la infraestructura física y social entre las zonas rurales y urbanas también sería importante con miras al objetivo de equilibrar la responsabilidad del trabajo doméstico no remunerado y de promover la participación de las mujeres de entornos desfavorecidos en el

<sup>82</sup> Pattnaik I.; Kuntala L.; Stewart L., y Pritchard B. 2018. “The feminization of agriculture or the feminization of agrarian distress? Tracking the trajectory of women in agriculture in India”. *Journal of the Asia Pacific Economy*, 23:1, págs. 138-155. DOI: 10.1080/13547860.2017.1394569.

<sup>83</sup> Addati, L., Cattaneo, U., Esquivel, V., y Valarino, I., 2019. *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*. Ginebra: OIT. [https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_737394/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_737394/lang-es/index.htm); UNRISD, 2010. *Combating poverty and inequality: structural change, social policy and politics*. Ginebra: UNRISD.

trabajo remunerado y la formación. Además, debería ponerse énfasis en unos mecanismos más eficaces para el cumplimiento de la legislación y las normas laborales, y en la extensión de la protección social a grupos no cubiertos, centrándose en categorías de trabajadores como los cuidadores domésticos remunerados.

Una serie de países de América Latina y en la región MENA podrían describirse como **economías dualistas de ingresos medios** caracterizadas por una gran desigualdad de ingresos, unos niveles relativamente bajos de participación de la fuerza de trabajo femenina y unas brechas de género considerables en una serie de indicadores del mercado de trabajo. Estas características a menudo se han visto exacerbadas en aquellos países que dependen de los recursos naturales y de los ingresos procedentes de los minerales. Este dualismo se refleja en un mercado de trabajo que a menudo está constituido por un pequeño sector formal, con unos altos salarios y unas buenas condiciones de trabajo y prestaciones, que coexiste con un amplio sector informal caracterizado por la inseguridad, unos bajos salarios y unas oportunidades limitadas para la progresión profesional. El trabajo asalariado formal en el sector público es la modalidad preferida de empleo de muchas mujeres instruidas. Los servicios domésticos mal remunerados y la agricultura son las principales fuentes de empleo para las mujeres de ingresos bajos. En ambas regiones, las tasas de desempleo femeninas suelen ser más altas que las registradas entre los hombres, lo cual representa un problema particular para las mujeres jóvenes. Sin embargo, estas dos regiones se diferencian en aspectos importantes. Las tasas de participación de las mujeres de la región de América Latina y el Caribe son más altas que las de los países de la región MENA, y han aumentado continuamente en los últimos decenios. Por otra parte, en muchos países de esta región, la participación de la fuerza de trabajo femenina se ha estancado a unos niveles muy bajos. Muchas economías de la región de América Latina y el Caribe son más ricas y más diversificadas que las de la región MENA.

Los sistemas de protección social, los servicios institucionalizados de atención de la infancia y la legislación sobre la igualdad de género suelen estar bien desarrollados en los países latinoamericanos. En los últimos decenios, varias reformas de políticas con perspectiva de género han fomentado la mayor participación de la fuerza de trabajo femenina. Así pues, en esta región, las medidas para fortalecer la posición de las mujeres en el mercado de trabajo durante la recuperación de la pandemia de la COVID-19 podrían poner énfasis en el apoyo a las mujeres de las empresas de la economía informal en su transición a la economía formal, y en la promoción de la participación equitativa de las mujeres y los hombres en los campos de estudio y las ocupaciones relacionadas con las STEM. Evidentemente, la inversión en los servicios de cuidados debe continuar. Unos servicios públicos de empleo integrados con perspectiva de género serán particularmente importantes para remodelar el desarrollo de las competencias de las mujeres en consonancia con la demanda de trabajo después de la pandemia de la COVID-19, en particular entre los grupos más jóvenes. El mayor cumplimiento de la legislación laboral, como el salario mínimo, también podría contribuir a reducir las brechas salariales por motivo de género, ya que éstas suelen ser mayores en los percentiles más bajos de la distribución salarial.

La región de MENA registra el nivel más alto de segregación ocupacional y sectorial por motivo de género en todo el mundo. Las restricciones legales pertinentes para las oportunidades económicas de las mujeres, así como las restricciones al tiempo y la movilidad de las mujeres, siguen siendo un motivo de preocupación en una serie de países.<sup>84</sup> Así pues, en este contexto, parecería apropiado poner énfasis en la mayor inversión en infraestructura social y física que responda a las necesidades de las mujeres, y en la revisión de la legislación laboral y de otras políticas conexas con miras a apoyar la igualdad de género. En los países que ponen énfasis en las políticas para el desarrollo agrícola, sería primordial orientarse específicamente a las cultivadoras. También debe concederse prioridad a alentar a los empleadores del sector privado a contratar a mujeres, a través de incentivos y de otras medidas.

Las **economías de ingresos altos** se caracterizan normalmente por unas altas tasas de participación de la fuerza de trabajo femenina y por la mayor concentración de las mujeres en el empleo asalariado. Los sectores de los servicios son la principal fuente de empleo tanto para las mujeres como para los hombres, aunque existe una segregación de género considerable en los servicios, y los empleos de las mujeres se concentran en los sectores de la educación, la salud y la asistencia social, lo que refleja patrones observados en otros lugares del mundo. Debido a la variación considerable en

<sup>84</sup> Kabeer, N.; Deshpande, A. y Assaad, R. 2019. "Women's access to market opportunities in South Asia and the Middle East & North Africa: barriers, opportunities and policy challenges". Londres: LSE, Department of International Development.

los países de ingresos altos en su enfoque de la prestación de cuidados y de la asistencia social, la bibliografía existente suele distinguir tres grupos:<sup>85</sup> los países liberales, que dependen en gran medida de la facilitación de servicios de bienestar social con un papel limitado del Estado (p.ej., Estados Unidos y el Reino Unido); los países conservadores-corporativistas, en los que el estado de bienestar está bien desarrollado, pero el acceso a las prestaciones suele depender de la situación laboral y de la posición de clase (p.ej., Europa Meridional), y los países democráticos sociales, que se caracterizan por unos estados de bienestar sólidos con cobertura universal y unos servicios públicos amplios para los niños, las personas mayores y las personas con discapacidad (p.ej., los países escandinavos). El sistema de prestación de cuidados en este último grupo (el modelo escandinavo) es el más eficaz para permitir unas altas tasas de participación de la fuerza de trabajo femenina, la igualdad salarial y unos resultados del mercado de trabajo más equitativos para las mujeres y los hombres, de una manera más general.

Cabe destacar que existe heterogeneidad en cada uno de estos grupos de países y que puede que los distintos países no pertenezcan claramente a una categoría u otra. Así pues, estas categorías deberían considerarse simplemente como un dispositivo heurístico. Además, muchas de las medidas propuestas se aplican en principio a los cinco grupos, y el cuadro 2 pone simplemente de relieve los ámbitos en los que urgen más y/o son más factibles medidas específicas (en las configuraciones existentes).

---

<sup>85</sup> Braunstein, E. 2015. "Economic Growth and Social Reproduction: Gender Inequality as Cause and Consequence". *UN Women Discussion Paper No. 5*. Nueva York: Naciones Unidas.

► **Cuadro 2. Medidas propuestas para una recuperación intensiva en empleo con perspectiva de género, por tipo de país y nivel de acción de política**

Grupo de países	Economías agrícolas de ingresos bajos	Economías en vías de industrialización orientadas a la exportación	Economías dualistas de ingresos medios (MENA)	Economías dualistas de ingresos medios (América Latina y el Caribe)	Economías de ingresos altos
<b>Ámbito de política</b>					
Políticas macroeconómicas	<p>Prioridad a las necesidades de las mujeres rurales al expandir el gasto en infraestructura tanto física como social.</p> <p>Reestructuración de la deuda para fortalecer la capacidad fiscal a largo plazo</p>	<p>Fomentar la demanda interna y la generación de empleo</p> <p>Expandir la infraestructura social a fin de atender las necesidades de cuidado tanto de las trabajadoras asalariadas como de las trabajadoras independientes</p> <p>Incluir a las mujeres en las estrategias de competitividad en materia de exportación basadas en las competencias y en el desarrollo tecnológico</p>	<p>Expandir la inversión en infraestructura física a fin de reducir las diferencias entre el ámbito urbano y el rural y las diferencias de género. Expandir la inversión en infraestructura social</p> <p>Utilizar los ingresos provenientes de la extracción de recursos naturales para financiar las inversiones en infraestructura física y social, cuando sea pertinente</p>	<p>Continuar con las medidas de estímulo, especialmente para los sectores que emplean desproporcionadamente a mujeres</p> <p>Mantener altos niveles de inversión pública en la prestación de cuidados</p> <p>Invertir para reducir las desigualdades entre el ámbito urbano y el rural</p>	<p>Mantener la inversión pública en los sectores de los cuidados, la salud y la educación, y priorizarla para obtener resultados en materia de igualdad de género</p> <p>Garantizar la financiación adecuada de los servicios de cuidado a todos los niveles del gobierno</p> <p>Luchar contra la evasión fiscal y aumentar los impuestos sobre el patrimonio</p>
Políticas sectoriales	<p>Énfasis en mejorar las condiciones de inclusión de las agricultoras en las cadenas de suministro de alimentos y la agricultura verde.</p> <p>Incluir a las mujeres en las estrategias de diversificación económica</p>	<p>Promover la diversificación económica y garantizar la inclusión de las mujeres en los sectores emergentes (p.ej., las industrias ecológicas)</p> <p>Proporcionar profesionalización y formación a los trabajadores del cuidado</p> <p>Prestar atención a las condiciones de inclusión de las mujeres en la agricultura, cuando sea pertinente</p>	<p>Promover la mayor diversificación de la economía y la inclusión de las mujeres en nuevos sectores</p> <p>Garantizar el transporte seguro para las mujeres</p> <p>Proporcionar profesionalización y formación a los trabajadores del cuidado</p> <p>Promover la inclusión de las mujeres en la agricultura comercializada</p>	<p>Continuar con la expansión de los servicios de cuidado como una manera de generar empleo directo e indirecto para las mujeres</p> <p>Asistencia financiera y técnica para las pequeñas y medianas empresas de la economía informal dirigidas por mujeres</p> <p>Apoyar la inclusión de las mujeres en las ocupaciones técnicas y científicas</p>	<p>Mayor inversión en los sectores de los cuidados, no sólo la atención de la infancia, sino también el cuidado de mayores</p> <p>Establecer servicios universales de atención de la infancia</p> <p>Incluir a más mujeres en las industrias verdes y otros sectores emergentes</p>
Apoyo a los ingresos para los trabajadores y los hogares	<p>Fortalecer las transferencias sociales para apoyar a las mujeres más desfavorecidas, especialmente en las zonas rurales</p>	<p>Mantener medidas de asistencia social excepcionales hasta que sea necesario, prestando particular atención a las mujeres de trabajan en empresas de la economía informal</p> <p>Extender la protección social a los grupos no cubiertos</p>	<p>Fortalecer y extender la protección social</p> <p>Prestación pública de servicios de cuidado de una manera generalizada (no vinculada con la situación laboral)</p>	<p>Apoyarse en los programas actuales de asistencia social y fortalecer su perspectiva de género en el diseño y la puesta en práctica</p>	<p>Garantizar que las mujeres y los hombres se beneficien igualmente de los programas de conservación de los empleos y del apoyo a los ingresos para las empresas</p> <p>Extender la protección social a los migrantes internacionales</p>

Evaluar el impacto de la crisis de la COVID-19 en las mujeres y los hombres, y apoyar una recuperación con perspectiva de género

Grupo de países	Economías agrícolas de ingresos bajos	Economías en vías de industrialización orientadas a la exportación	Economías dualistas de ingresos medios (MENA)	Economías dualistas de ingresos medios (América Latina y el Caribe)	Economías de ingresos altos
Políticas activas del mercado de trabajo y servicios públicos de empleo	Utilizar la contratación pública y las obras públicas para garantizar el acceso fiable de las mujeres a los empleos	Subvenciones para fomentar la contratación de mujeres y medidas similares para cuestionar los estereotipos de los empleadores  Plazas de aprendizaje para las mujeres en los sectores emergentes  Medidas integradas de desarrollo de las competencias y apoyo en materia de marketing para las pequeñas y medianas empresas dirigidas por mujeres.	Subvenciones para fomentar la contratación de mujeres y otras medidas para cuestionar los estereotipos de los empleadores  Promover servicios públicos de empleo integrados que respondan a las necesidades de las mujeres  Medidas integradas de desarrollo de las competencias y apoyo en materia de marketing a las pequeñas y medianas empresas dirigidas por mujeres	Promover servicios públicos de empleo integrados que respondan a las necesidades de las mujeres  Hacer frente a la inadecuación de las competencias, prestando particular atención a las mujeres más jóvenes	Servicios públicos de empleo integrados que respondan a las necesidades de las mujeres, poniendo énfasis en promover su inclusión en nuevos sectores emergentes
Desarrollo de las competencias	Diseñar y poner en práctica servicios de extensión agrícola de maneras que tengan en cuenta la perspectiva de género  Reducir las brechas de género en la educación formal  Reducir las brechas de género en las competencias digitales y el acceso	Subsanar las brechas de género en las competencias técnicas (p.ej. STEM) y la formación técnica especializada	Reducir la estratificación de género en los campos de estudio  Incluir a más mujeres en la formación especializada en el trabajo	Apoyar la educación y formación de las mujeres y las niñas en los ámbitos STEM	Remodelar el desarrollo de las competencias en consonancia con la demanda de mano de obra después de la pandemia de la COVID-19 y garantizar la inclusión de las mujeres en nuevos ámbitos  Alentar a los hombres a recibir formación y trabajar en profesiones relacionadas con los cuidados
Instituciones del mercado de trabajo y derechos en el trabajo	Fortalecer las instituciones del mercado de trabajo y mejorar el cumplimiento, en particular en las zonas rurales  Reconocer a las mujeres como cultivadoras por derecho propio  Fomentar las cooperativas rurales de las mujeres	Mayor cumplimiento de las normas del trabajo en cada nivel de las cadenas de valor mundiales  Mayor protección contra el acoso sexual  Mayor cumplimiento de las disposiciones sobre la no discriminación y mayor respeto de los derechos laborales de las mujeres	Revisar la legislación y otras políticas para abordar la igualdad de género en el empleo  Mayor cumplimiento de la legislación laboral, en particular fuera del sector público  Luchas contra las condiciones de explotación de las mujeres migrantes en los países receptores de migrantes	Facilitar la transición hacia la formalidad  Mejorar el cumplimiento de la legislación sobre el salario mínimo  Fortalecer la reglamentación del teletrabajo	Proteger mejor a los trabajadores en la economía de plataformas  Fortalecer las políticas de teletrabajo prestando particular atención a la conciliación de las responsabilidades laborales y familiares  Fortalecer las políticas relativas a las licencias (p.ej. igual derecho a la licencia para el cuidado de los hijos, familiares discapacitados o familiares enfermos)

## ► V. Resumen

Esta herramienta de política se ha elaborado con el fin de proporcionar orientación sobre cómo evaluar los efectos en el empleo en función del género de la crisis de la COVID-19 a nivel de los países, y de identificar opciones de política con objeto de promover una transición a economías intensivas en empleo, centradas en los cuidados y equitativas para las mujeres y los hombres a largo plazo. La herramienta ha seguido un enfoque paso por paso, comenzando por una lista de comprobación de preguntas, indicadores y fuentes de datos propuestos para construir un panorama integral de las desigualdades de género preexistentes en el mercado de trabajo de un país particular. Se pone énfasis en la utilización de estadísticas que reflejan las condiciones de inclusión de las mujeres en la fuerza de trabajo remunerada, en lugar de limitarse a contabilizar el número de mujeres que trabajan. También se pone énfasis en analizar las interacciones entre diferentes ámbitos de trabajo (p.ej., el trabajo remunerado y el trabajo de cuidados no remunerado) y diferentes características de los trabajadores (p.ej., género, situación migratoria, edad, origen étnico, etc.).

En un segundo paso, la herramienta de política explica la manera en que la identificación inicial de la estructura de empleo desde la perspectiva de género de una economía puede utilizarse a fin de evaluar la manera en que la crisis de la COVID-19 está repercutiendo en las condiciones de empleo y de trabajo de las mujeres en relación con los hombres, haciendo una diferencia por tipos y grados de riesgo. Proporciona un marco para reflexionar sobre el modo en que las mujeres y los hombres en los diferentes sectores económicos se ven afectados por los riesgos relacionados con la pérdida del empleo; la salud física y mental; la erosión de los derechos laborales, y el deterioro de las condiciones de trabajo. Se proporcionan ejemplos concretos de países para corroborar los principales puntos. Estos pasos constituyen el componente fundamental del ejercicio de diagnóstico encaminado a documentar el grado en que la pandemia está exacerbando las desigualdades de género en el mercado de trabajo.

La segunda parte de la herramienta tiene por objeto proporcionar directrices para reflexionar sobre las opciones de política para apoyar unos resultados en materia de empleo que sean equitativos para las mujeres y los hombres durante la crisis y después de la misma. Establece una distinción entre las medidas a corto plazo y a medio plazo, pero subraya que las medidas a corto plazo deberían concebirse como pilares centrales para unos caminos equitativos en lo relativo a la igualdad de género hacia la transformación estructural y la generación de empleos decentes a largo plazo. A título de referencia, la última sección de la herramienta enumera medidas en formato de matriz y las organiza por nivel de acción de política y tipología de países. Su principal objetivo es ayudar a identificar respuestas de política adaptadas a estructuras específicas de empleo en función del género y a contextos socioeconómicos específicos.

### Información de contacto

#### Organización Internacional del Trabajo

Route des Morillons 4, CH-1211 Ginebra 22  
Suiza

#### Servicio de Empleo, Mercados de Trabajo y Juventud

Correo electrónico: [emplab@ilo.org](mailto:emplab@ilo.org)

#### ONU Mujeres

220 East 42<sup>nd</sup> Street, New York, NY 10017  
USA

#### Sección de Empoderamiento Económico

Correo electrónico:  
[econem.section@unwomen.org](mailto:econom.section@unwomen.org)