



POLÍTICAS SON AMORES, QUE NO BUENAS RAZONES. HACIA UNA RECUPERACIÓN POSTPANDEMICIA CON IGUALDAD DE GÉNERO

Cecilia Güemes*

25 de noviembre de 2021

Resumen

El objetivo de este documento es listar y analizar las propuestas que, a corto, mediano y largo plazo, se sugieren desde las instituciones internacionales para dar respuesta al incremento de las desigualdades de género que ha traído la pandemia. Focalizando en el trabajo de cuatro instituciones: ONU Mujeres, la Organización Internacional del Trabajo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Organización de Estados Americanos, nos preguntamos qué grado de innovación tienen las recomendaciones que se formulan respecto a las políticas previas y qué ausencias se siguen detectando. Entre estas últimas consideramos relevante incluir: las medidas para combatir las amenazas y acciones de movimientos antiderechos, las prestaciones en salud mental, la introducción de nuevas herramientas políticas para la transformación profunda de lo social, y la construcción de capacidades estatales para afrontar todo lo anterior.

1. Introducción

El contrato social es una ficción que desde la teoría política ha servido para explicar los principios que voluntaria y autónomamente los hombres consienten aceptar y establecer para organizar la vida en sociedad. Es el acuerdo en función del cual se definen las renunciaciones individuales para garantizar una vida en libertad, igualdad y fraternidad. Los firmantes son los individuos en sentido figurado, en sentido más específico: los hombres.

Las mujeres fueron excluidas parcial o radicalmente del poder en tanto también lo estuvieron de la esfera pública y de la ciudadanía; el pacto les permitía acceder a allá solo colateralmente, mediante sus

roles en la esfera privada de madre y esposa, y desde la sujeción al marido y/o padre. Esto solo puede sostenerse desde las asimetrías propias de un contrato sexual originario que sirve de base al otro (Cobo, 2008; Di Tullio, 2017). En vista a ello, no extraña que algunos feminismos rechacen el contrato social, otros lo ignoren y otros aspiren a un nuevo pacto social¹.

* Profesora de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Madrid e investigadora asociada de la Fundación Carolina.

¹ Muy recomendable es el trabajo de Anabella Di Tullio (2017), el cual distingue detalladamente entre las autoras y corrientes feministas que denuncian el contrato sexual oculto del contractualismo y rechazan el contrato en general (Pateman), quienes están a favor de rehabilitar el contrato social como estrategia heurística para definir lo moral y justo (Hampton), y quienes prefieren abandonar la idea de contrato por considerarlo insuficiente para responder a los problemas actuales de injusticia (Nussbaum).



Rehacer el pacto social precisa desnaturalizar e impugnar las exclusiones heredadas a la par que reclamar acciones estatales capaces de lidiar con las desigualdades y balancear el terreno de juego, todo lo cual cobra renovada fuerza con las múltiples heridas que abre la crisis sanitaria, social, económica y política derivada de la COVID-19².

Datos de ONU Mujeres y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) muestran claramente cómo la pandemia afectó, y sigue afectando, física, emocional, económica y socialmente de un modo más agresivo y desigual a las mujeres. Se incrementaron las violencias sexuales y físicas —la convivencia con agresores derivó el riesgo de fuera a dentro de la casa—; se comprometió el ejercicio del derecho a decidir sobre la sexualidad y el proyecto de vida —la accesibilidad a estos derechos estuvo limitada tanto en el confinamiento como posteriormente, por su “no esencialidad”—; se recrudecieron las brechas laborales y económicas —los mercados más castigados, donde el desempleo aumentó y donde hubo menos probabilidades de teletrabajo eran aquellos más feminizados: el turismo, el pequeño negocio, el servicio doméstico y la atención sanitaria de primera línea—; la salud física y mental de las mujeres empeoró —aumentaron los niveles de estrés y ansiedad—, y se hicieron más frecuentes los episodios de violencia psicológica, como el ciberacoso y las extorsiones sexuales (Güemes y Güemes, 2021).

² En esta línea, véase el discurso del secretario general de Naciones Unidas, António Guterres, del 18 de julio de 2020: “Tackling the Inequality Pandemic: A New Social Contract for a New Era”.

Ahora bien, la pandemia no afectó a todas las mujeres con la misma intensidad y las desigualdades entre grupos de mujeres se amplificaron. Previo a la crisis sanitaria, señala Tabbush (2021), se podían distinguir tres grupos de mujeres con diverso grado de empoderamiento económico, inserción laboral, tiempo dedicado al trabajo de cuidados y obstáculos a una mayor igualdad. El primer grupo incluía a las mujeres con mayores ingresos, educación e inserción en el mercado laboral, pero que seguían asumiendo el cuidado en el hogar y tenían sus oportunidades laborales limitadas por los “techos de cristal”. Un segundo grupo, con ingresos medios-bajos y menor educación, es el de las mujeres que acceden a empleos más precarios o de baja calidad y ven limitadas sus oportunidades laborales por la falta de oferta de servicios de cuidados (les toca apoyarse en hijas o madres): estas mujeres se enfrentan a las “escaleras rotas”. El último grupo está formado por mujeres de menores ingresos e instrucción que se enfrentan a los “pisos pegajosos”, a dificultades de inserción laboral y a muchas responsabilidades familiares. Las respuestas inmediatas de los gobiernos a la pandemia lograron que las mujeres del primer grupo pudieran acceder a las medidas de la seguridad social, y las del segundo y tercer grupo a las asistenciales. Pese a ello, y en parte por la insuficiencia de estas medidas, las escaleras rotas pueden convertirse en “toboganes descendentes” y los pisos pegajosos en “arenas movedizas”.

En vista de este panorama, si los gobiernos se preguntan: ¿qué podemos hacer?, este trabajo les responde con las propuestas que desde las instituciones internacio-



nales se han formulado para que la pandemia no borre los logros conseguidos y la recuperación pos-COVID-19 repare las desigualdades. El objetivo es doble: primero, listar iniciativas concretas a corto, mediano y largo plazo que cuatro instituciones de especial relevancia —dos de ellas globales: ONU mujeres y la OIT, y dos de perfil latinoamericano: la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de Estados Americanos (OEA)— promueven y pueden servir de orientación a los gobiernos latinoamericanos. Segundo, revisadas las iniciativas, nos preguntamos qué grado de innovación tienen respecto a las políticas previas y qué ausencias deben remediarse.

2. Propuestas para una recuperación feminista, sostenible y justa

Una política pública sensible a las desigualdades de género es una iniciativa que tiene en cuenta, reconoce, define y busca remediar una o varias de las violencias que sufren las mujeres. En este apartado prestaremos atención a las recomendaciones que desde organismos internacionales y multilaterales buscan guiar acciones positivas que atiendan a los efectos diferenciales e interseccionales de la pandemia en las mujeres, y evitar que los avances ganados en igualdad se diluyan y las nuevas desigualdades de género se cronifiquen.

Según los datos disponibles a septiembre de 2020, ONU Mujeres y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) detectaron 261 iniciativas públicas sensibles al género en América Lati-

na³. En su mayoría, las medidas buscan abordar la violencia física o sexual contra las mujeres; en menor medida, procuran garantizar la estabilidad y la seguridad económica de las mujeres, una distribución muy similar a la que se observa en regiones como la europea.

En concreto, el 67% del total de medidas se ocupan de la violencia física y sexual contra las mujeres. Dentro de estas, 114 propuestas buscan fortalecer los servicios de atención a sobrevivientes de la violencia, 41 medidas se dirigen a reforzar los mecanismos de ayuda y denuncia (refugios y teléfonos de ayuda), 11 consisten en promover la atención psicosocial, y 9 medidas son de apoyo para la recolección de datos de modo desagregado y específico, que contemplen las violencias de género.

El 23% del total de propuestas se enfocan en la seguridad económica. Dentro de estas, la mayoría son de protección social y suponen la ampliación o creación de programas de transferencias sociales condicionadas o asistencia alimentaria. Otras se ocupan de la seguridad laboral y del empleo informal, promoviendo derechos

³ El Rastreador Global de Respuestas de Género a la COVID-19, es una iniciativa desarrollada por ONU Mujeres y el PNUD para medir cómo se integra la perspectiva de género en las respuestas a la pandemia. En América Latina el monitoreo abarca 33 países y territorios. Para acceder a sus datos y gráficas puede consultarse: <https://data.undp.org/gendertacker/> (consultado el 3 de noviembre de 2021). Dentro del contexto latinoamericano, países como Argentina destacan por tener una cifra alta de medidas: 44, lo cual se explica por la fuerza del movimiento feminista y la ocupación en cargos de poder de personas con perspectiva de género, según reconocen los informes sectoriales derivados de dicho rastreador.



a sectores excluidos como las trabajadoras domésticas. Unas pocas iniciativas destinan financiamiento focalizado a mujeres emprendedoras, y otras pocas están destinadas a medidas fiscales para absorber pérdidas de sectores económicos feminizados como el turismo.

El 9% restante de las medidas se ocupa del trabajo no remunerado y de cuidados. En general, se refieren a la extensión de licencias familiares como permisos parentales, a regulaciones para facilitar el teletrabajo o a la reducción de horas laborales para quienes tengan responsabilidades de cuidado.

De cara al panorama existente, las propuestas que desde ONU Mujeres, la OIT, la CEPAL y la OEA se formularon durante la emergencia pueden diferenciarse según el grado de urgencia y horizonte temporal en que se plantean (corto, mediano o largo plazo); el tipo de violencia o desigualdad que buscan abordar (física, sexual, laboral, económica, psicológica); o el ámbito donde las desigualdades se experimentan (en casa, de camino al trabajo o al estudio, en el trabajo).

Si nos ceñimos al primer criterio, vemos que entre las medidas de urgencia destacan dos tipos de recomendaciones: 1) reforzar los mecanismos de prevención y atención de la violencia física y sexual, y 2) incrementar subsidios o transferencias económicas de emergencia para prevenir la pobreza. Estas iniciativas son las que, como el Rastreador Global de la ONU y el PNUD evidenciaba, se han implementado en mayor medida.

En relación con el primer tipo de recomendaciones, la “Guía práctica de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante la COVID-19” que publicó la OEA (2020), dedica un capítulo a las mujeres y destaca la urgencia de incorporar medidas alternativas para la prevención, la atención y la asistencia a víctimas de diversas manifestaciones de violencia de género en entornos domésticos, reforzando la inversión en refugios para esas mujeres y sus niños. La OEA no detalla en este informe cómo operacionalizar dicha recomendación en contextos de confinamiento. Artículos como el de Gutiérrez, Martín y Ñopo (2021) para el PNUD, sí lo hacen y nos ayudan a visualizar los caminos: simplificar los procedimientos para acceder a ayudas o apoyo (por ejemplo, acceso online para denunciar, paralizar plazos o extender automáticamente órdenes de alejamiento), multiplicar canales (nuevas *app* o códigos de comunicación en farmacias para denunciar violencias o recibir apoyo psicológico), crear protocolos claros y específicos para profesionales públicos en situaciones de confinamiento (sanitarios, policía, etc.), apoyar la vigilancia comunitaria y la formación barrial para la prevención y detección de signos de violencia (cambios de comportamiento, deserción escolar, etc.), o incrementar plazas en refugios (incluyendo la opción de alojamientos en hoteles y habilitar la posibilidad de que pudieran utilizarse con hijos), entre otras.

En relación al segundo tipo de recomendaciones, la OIT (ILO, 2021) destaca cómo los subsidios de emergencia y las transferencias condicionadas dirigidas a mujeres durante la crisis pueden ser muy útiles para evitar despidos y prevenir la



pobreza, y han sido las herramientas privilegiadas por la mayoría de gobiernos para cobijar a trabajadoras informales. En un sentido similar, dicha organización destaca la importancia de las pagas extras para subsanar desigualdades, medida que algunos gobiernos aplicaron a trabajadores sanitarios para compensar la sobreexposición de las mujeres. Se trata, por un lado, de extender programas a colectivos no cubiertos con anterioridad y, por otro, de suspender condicionalidades y asegurar mecanismos que eviten desplazamientos y aglomeraciones para garantizar un acceso seguro a dichas prestaciones (Gutiérrez, Martín y Ñopo, 2021).

En sentido similar, y atendiendo a las consecuencias nefastas que el confinamiento tiene en ciertos empleos, ONU Mujeres (2021a), recalca la premura de aplicar protección inmediata a las vulnerables, extendiendo la protección social a trabajadoras informales vía transferencias en dinero y seguros de desempleo. A estas acciones se suma una recomendación extra: el apoyo desde el Estado a organizaciones y comunidades de mujeres que se han movilizad y desarrollado redes para proveer ayudas, alimentos y servicios en lugares y escenarios donde el Estado no ha llegado. No se pueden delegar responsabilidades públicas en estas asociaciones civiles, especialmente cuando se detecta un incremento del estrés y un agotamiento de las líderes de estas organizaciones. El papel de las organizaciones civiles feministas es clave para monitorizar y asegurar la implementación de las políticas, pero requieren apoyo económico, financiero y legal para brindar estas tareas y en ningún caso pueden ser las

responsables últimas de garantizar el bienestar social.

En el mediano plazo, las medidas que se proponen atienden a la recuperación del empleo. Aquí, los aportes de la CEPAL (2021a), son los más detallados. Los datos con los que cuenta destacan cómo las desigualdades estructurales afectan a las mujeres a causa de: a) su mayor presencia en las micro y pequeñas y medianas empresas (se proyecta un cierre de 2,7 millones de microempresas); b) las mayores barreras de acceso al financiamiento para emprender y exportar; c) su concentración en puestos de trabajo en sectores y ocupaciones de menor productividad (industria manufacturera, alojamiento y servicio de comidas); d) su sobrerrepresentación en el empleo informal y, por ello, su menor acceso a la seguridad social y a protección social; e) sus menores niveles de ingresos, y g) la sobrecarga de trabajos no remunerados y de cuidados que siguen asumiendo.

A partir de aquí, la CEPAL reclama que las políticas de reactivación incorporen criterios de género en la selección estratégica de los sectores, los mecanismos y los instrumentos fiscales que se propongan. Es decir, que dentro de las políticas de recuperación se incorporen objetivos vinculados al género, a la vez que se diseñen incentivos y políticas activas para abordar dichas desigualdades de forma directa. Concretamente reclaman intervenciones en cuatro direcciones:

- Promover sistemas integrales de cuidados como motor transformador y de recuperación económica. Se destaca el efecto multiplicador en términos de participa-

ción laboral de las mujeres, bienestar de la población y crecimiento de la economía, y recaudación impositiva.

- Diseñar políticas de cierre de brechas digitales que sostengan la liquidez de las empresas donde trabajan mujeres. Entre otras acciones, se propone extender la banda ancha móvil y fija para la población en el quintil de menores ingresos⁴.
- Desarrollar estímulos fiscales, líneas de créditos, subsidios y productos específicos para microempendedoras. Esto supone que se reduzcan los sesgos de género en lo referente a la evaluación de riesgo, historial crediticio, avales y garantías y tasas de interés.
- Impulsar acciones afirmativas para la participación de las mujeres en los sectores de la frontera tecnológica. Apostar por la incorporación de la mujer allí, previniendo la precarización de formas de empleo atípicas y emergentes en el empleo digital y en las plataformas.

En un sentido similar, a partir de la evidencia de cómo la pandemia refuerza las brechas de salario que ya existían, y castiga con especial dureza a las mujeres que tienen los peores trabajos y salarios (más aún si pertenecen a minorías étnicas, son migrantes o sufren alguna discapacidad), la OIT coincide en la importancia de adoptar políticas económico-financieras que se focalicen en:

⁴ Según datos de la propia CEPAL, internet llega sólo al 14% de personas ubicadas en el quintil inferior de ingresos y le representa el 12% de sus ingresos. Las brechas de género en términos de acceso y uso de las tecnologías digitales disminuyó abruptamente la ya baja probabilidad de teletrabajar de las mujeres. Por ejemplo, en México y en Ecuador las mujeres tenían el 21% de probabilidad de teletrabajar, pero esta disminuía un 13% cuando se consideraba el nivel de conectividad del país.

- Mecanismos de reentrada para mujeres que perdieron el trabajo, a fin de que puedan reinventarse y aplicar a nuevos trabajos o crear el propio.
- Expandir programas de emprendimiento orientado a mujeres.
- Cuotas que, dentro de programas generales de financiamiento, garanticen el acceso de las mujeres.
- Reforzar facilidades a la conciliación laboral con especial atención a madres desempleadas y de bajos ingresos, como con las escuelas infantiles.
- Fomentar la formación y participación de las mujeres en la ciencia, la tecnología y las ingenierías, no solo aumentando becas, sino generando políticas de transparencia de salarios e ingresos mínimos que reduzcan las brechas.
- Invertir en la economía del cuidado aumentando empleos vinculados a sectores de salud, educación y trabajo social (ILO, 2021).

En la misma línea, el plan feminista de ONU Mujeres (2021a y 2021b) subraya la importancia de:

- El apoyo fiscal a empresas donde prevalecen mujeres.
- La promoción de acceso a las mujeres en trabajos dominados por hombres, como en sectores de energías renovables, ingenierías, ciencia y tecnología.
- La simplificación del comercio fronterizo, de la documentación y las formalidades para importar y exportar, y reducir los costes de transacción.
- La incorporación de los cuidados como eje de la recuperación económica y mecanismo de igualación.



Los cuidados es uno de los focos en los que la CEPAL (2021) considera que debería centrarse una estrategia de recuperación que promueva la autonomía de las mujeres y la igualdad sustantiva, destacando la relevancia de que los gobiernos:

- Contabilicen los efectos multiplicadores de la economía del cuidado (en términos de bienestar, redistribución y crecimiento de las economías).
- Promuevan sistemas integrales de cuidado considerando la interseccionalidad y la interculturalidad.
- Promuevan la cooperación entre los países sobre cadenas globales de cuidados, donde la corresponsabilidad se promueva especialmente en temas migratorios de mujeres.
- Diseñen medidas, políticas y programas integrales de cuidado para la plena participación de los niños, los jóvenes y los hombres como aliados estratégicos en el logro de la igualdad de género, la promoción y la garantía de los derechos de las mujeres, y en su empoderamiento y autonomía económica. Se aspira a la distribución equitativa de las responsabilidades del trabajo doméstico y de cuidados entre hombres y mujeres.
- Generen sistemas de cuidados universales, intersectoriales, integrales, corresponsables y sostenibles.

Trabajos recientes del FMI (Fabrizio *et al.*, 2020) también insisten en la importancia de formalizar medidas de cuidados para garantizar la reinserción de las mujeres en el mercado laboral. Para las economías avanzadas, se promueven iniciativas que reduzcan el costo del cuidado de los niños, esto es: proporcionar licencias de maternidad financiada con fondos pú-

blicos y eliminar las disposiciones fiscales que discriminan a los trabajadores secundarios (predominantemente mujeres). La primera medida impulsaría la actividad económica respaldada por una expansión de la participación femenina en la fuerza laboral, principalmente entre mujeres con calificaciones bajas y moderadas. La segunda, aumentaría la progresividad del sistema tributario, con un impacto positivo tanto en la desigualdad como en la pobreza. Para los países de bajos ingresos, se propone aumentar la inversión en educación y proporcionar transferencias de efectivo hacia las mujeres pobres en la fuerza laboral e invertir en infraestructura (por ejemplo, en agua potable) para proporcionar igualdad de condiciones para las mujeres.

En relación con las recomendaciones políticas a largo plazo, el esfuerzo más destacable es el plan de ONU Mujeres, donde se trata de debatir y construir un nuevo contrato social. El documento busca establecer un marco de trabajo para enriquecer las discusiones en todos los niveles de gobierno y enlaza el desafío de la desigualdad de género con la crisis climática y el valor de los cuidados.

Con respecto al cambio climático, la institución destaca cómo este afecta a mujeres marginales, que son justo las que menos han contribuido a dicha crisis dada su dependencia y desigual acceso a bienes medioambientales: tierra, agua y recursos naturales; así como a infraestructuras y servicios públicos: energía, transporte y sanidad. Además, reivindica el rol del Estado como proveedor de bienestar y responsable de la transición ecológica, y a cargo de romper el círculo vicioso que se



genera entre la inseguridad socioeconómica, la destrucción medioambiental y la política excluyente.

En términos operativos el Plan de recuperación promueve la creación de empleos decentes en sectores verdes estratégicos como el cuidado, la agroecología (como alternativa a la agricultura industrial) y la energía renovable. Destaca el papel crítico que tendrán las cooperativas de mujeres y las organizaciones de trabajadoras, y pone el foco en la importancia de que las feministas ocupen espacios institucionales.

A sabiendas de que para poder promover políticas de este tipo se necesitan recursos financieros, este trabajo insiste en lo importante que es luchar contra la evasión y los paraísos fiscales, además de impulsar la tasación progresiva, incluyendo los impuestos a corporaciones y a la riqueza en muchos países.

La colaboración y la gobernanza también se consideran clave: a mediano y largo plazo el diseño de sistemas de alimentación que garanticen la soberanía alimentaria y la sostenibilidad ambiental requerirá partenariados entre actores históricamente desposeídos como los indígenas, pequeños granjeros y vendedores informales, donde las mujeres están sobrerrepresentadas. Los acuerdos públicos con los que estas cooperativas puedan producir y procurar comida a escuelas y hospitales a largo plazo, o proveer cuidados, deben considerarse como una vía de recuperación con igualdad. Asimismo, se señala que el Estado debe apoyar y reforzar a estas organizaciones, y a las coaliciones entre feministas, indígenas y ambientalistas,

promoviendo la comunicación digital y sus estrategias de movilización.

Otras medidas a largo plazo a destacar son las que promueve el PNUD (Gutiérrez, Martín y Ñopo, 2021) que invita a pensar y actuar sobre las desigualdades considerando los ámbitos donde ocurren las diferentes violencias: el hogar, de camino al trabajo, y en el trabajo. En el primer espacio, destacan las políticas dirigidas a promover la corresponsabilidad desde un cambio de norma social. Esto supone lidiar con la dimensión cultural y un arduo y masivo trabajo comunicacional y educativo de toma de conciencia, sumado a políticas que permitan compatibilizar mejor la vida laboral con la familiar y reconocer socialmente la contribución del trabajo doméstico⁵.

En el segundo espacio, entre la casa, el estudio y el trabajo, se trata de garantizar un transporte público confiable y seguro en las ciudades, libres de COVID-19 (donde haya distancia social, mayor frecuencia del transporte y mejores horarios) y libres de violencia, con protocolos específicos. Pero también se reflexiona sobre la importancia de que el transporte integre mejor los territorios y sus medios de tránsito para facilitar los desplazamientos y reducir los riesgos a los que se exponen las mujeres a diario.

En el trabajo, al igual que en los documentos de la OIT y ONU Mujeres, se insiste en facilitar el acceso y permanencia en trabajos que han sido golpeados

⁵ En esta línea, véase el programa #Basta #SayEnough de Oxfam Internacional. Sus resultados están disponibles en: Oxfam Internacional, 2021.



por la pandemia, extender la formalidad al mundo del trabajo y sus beneficios, suministrar protección independientemente de su modalidad contractual e incentivar a las empresas a desarrollar mecanismos flexibles y de apoyo y ayuda a las mujeres que teletrabajan. En todas estas propuestas tanto los Estados, como el sector privado y sindical, así como los hogares y las comunidades, asumen un rol y una responsabilidad.

Habiendo sistematizado las propuestas, en el próximo acápite reflexionamos sobre la convergencia que se identifica en los planteamientos, a la par que se detecta la ausencia de algunos asuntos.

3. Ausencias que reclaman reflexión y acción

La primera observación que salta a la vista es la amplia coincidencia entre las sugerencias que proponen las instituciones y la generalidad con que se formulan sus planteamientos. En otras palabras, las propuestas de cada organismo se asemejan mucho a las del resto y, a su vez, dichas propuestas suelen definirse en términos amplios y poco precisos.

La segunda observación, es que las propuestas que se formulan vienen a dar continuidad a propuestas previas y, en todo caso, a extender la cobertura de las prestaciones, ya sea a nuevos sectores (trabajadoras informales), ya sea en el tiempo (evitando dejar desprotegidos a los colectivos que más incertidumbre y vulnerabilidad padecen).

¿Dicha convergencia y continuidad responde a una crisis o parálisis de la imaginación o, por el contrario, estamos frente

a un consenso global más o menos uniforme que facilitará la entrada en la agenda de los gobiernos de estos asuntos y su especial tratamiento? No lo sabemos, pero está claro que el foco de todas las instituciones se pone en lo urgente, en lo inmediato. En atajar los efectos directos de la pandemia en el bienestar de las mujeres, protegerlas de ser lastimadas o asesinadas, de quedar desclasadas y sin empleo, de entrar en la pobreza, de renaturalizar y fortalecer su rol de cuidadoras y ángeles del hogar.

La propuesta de ONU Mujeres es probablemente la más innovadora en tanto en cuanto vincula y enlaza la lucha por la igualdad de género con el desafío de responder al cambio climático y diseñar futuros sostenibles. Vínculo que, por otra parte, los feminismos ecoterritoriales instalaron en la agenda pública evidenciando los lazos empíricos y epistémicos entre género y ecología, entre feminismo y ambiente (Svampa, 2021). En cualquier caso, las propuestas que lista ONU Mujeres apelan a modelos de producción agrícola sostenible, a agrocomunidades y comunidades de consumo local o recuperación de prácticas indígenas. Todas estas propuestas son muy valiosas, pero si los gobiernos no invierten seriamente en su regulación y financiamiento, tienen poca capacidad para seducir a una mayoría importante de personas e imponerse como modelo alternativo global.

¿Qué se echa de menos en el repaso y sistematización de propuestas? ¿Qué falta, qué es invisible o qué se han olvidado de incluir estos informes propositivos? En nuestro caso, detecto cuatro ausencias: 1) de medidas para combatir las amenazas a



las conquistas feministas y de los movimientos antiderechos, 2) de inclusión de la salud mental como problema público que, tras la pandemia, afecta en mayor medida a las mujeres, 3) de inclusión de nuevas tecnologías de gobierno de lo social, como los *nudges* y normas sociales para transformar las realidades desiguales, y 4) de construcción de capacidades estatales con perspectiva feminista para la gobernanza en igualdad.

Sobre el primer asunto, es preciso tomar conciencia de cómo, durante la pandemia, los movimientos antigénero y antiderechos (aquellos que no buscan meramente un retroceso de los derechos o una vuelta atrás, sino controlar y monopolizar el poder e imponer una serie de jerarquías sociales y políticas) se han visto reforzados. Los confinamientos y la situación de emergencia han sido una oportunidad política para limitar el acceso a derechos reproductivos (declarándolos no esenciales), silenciar y acosar a activistas de género, y desfinanciar los estudios de género, la educación sexual y a las organizaciones feministas en aras de “otras prioridades”. La expansión de estos movimientos —que se articulan globalmente aunque no de modo centralizado— se ve aupado por las nuevas derechas que batallan contra la “ideología de género” y el crecimiento de las campañas de desinformación. Por ello, se hace preciso identificar áreas desde las cuales el Estado pueda, con determinación, invertir en capital humano, diplomacia y recursos financieros que confronten estos movimientos antigénero y diseñar acciones concretas para reducir su influencia (Denkovski, Bernarding y Lunz, 2021).

En relación con las tecnologías de gobierno —a partir de las cuales los gobiernos buscan perfilar, normalizar y dirigir las conductas, pensamientos y aspiraciones de los individuos y conseguir metas sociales—, se trata de sumar herramientas políticas que graviten en torno a la heurística, a los límites cognitivos, a la reflexión individual sobre la conducta y al debate grupal sobre lo adecuado y deseable en una sociedad. El modo tradicional de regular la vida social son las leyes y, en ellas, las herramientas clásicas para moldear los comportamientos individuales son las prohibiciones, los mandatos o los incentivos económicos: palos y zanahorias. Las nuevas tecnologías son fundamentales para alcanzar el objetivo de una recuperación con perspectiva de género, en tanto pueden contribuir a normativizar ciertos derechos como los asociados a la salud reproductiva (despenalización social del aborto), proteger la vida e integridad de las mujeres (no solo punitivamente, sino preventivamente, formando nuevas masculinidades), establecer prohibiciones en torno a discriminaciones basadas en el género (discriminación salarial), o mejorar la conciliación laboral (licencias de paternidad o guarderías gratuitas). No se trata de sustituir unas herramientas por otras, sino de complementar las tradicionales con estrategias innovadoras, con iniciativas que modifiquen la arquitectura de las decisiones, y con proyectos institucionales que estimulen la deliberación y la toma de conciencia de ciertas violencias de género, ayudando así a desmontarlas, a la vez que se introducen nuevas normas sociales capaces de forjar identidades colectivas más igualitarias (Güemes, 2019).



Sobre la salud mental sabemos que, dado que las mujeres representan la mayoría de la fuerza laboral de salud, su mayor riesgo de contraer COVID-19 supone un incremento nada despreciable de su estrés y ansiedad. También se sabe que el aumento de la violencia doméstica en tiempos de cuarentena y la sobrecarga familiar de los cuidados han aumentado todavía más el estrés, la ansiedad y otros problemas de salud mental; asimismo, se prevé un incremento del trastorno del estrés post-traumático y de las depresiones posteriores a las cuarentenas. De cara a ello, y atendiendo a la baja inversión en salud mental de los Estados de bienestar en general, y de los latinoamericanos en particular, es importante que la cuestión de la salud mental de las mujeres se incorpore a las agendas de gobierno y se listen posibles recomendaciones al respecto. Dada las dificultades que hubo para acceder a servicios durante los confinamientos, es crucial que se desarrollen mecanismos alternativos a la atención presencial (como la atención virtual) y se diseñen servicios públicos y programas comunitarios innovadores (Thibaut y van Wijngaarden-Cremers, 2020; Van Ness, 2021; Güemes y Güemes, 2020).

Por último, construir capacidades supone reforzar las estructuras internas (capacitación de funcionarios, desarrollo de ministerios de mujeres, inclusión de mujeres en cargos decisorios, etc.), pero también capacidades infraestructurales (redes y articulación con movimientos de base), para que las políticas se diseñen e implementen efectivamente. La inclusión de mujeres diversifica las experiencias de vida en que se basan las políticas y da espacio para manifestar prioridades en

función de estas; por ello es importante que los gobiernos procedan simultáneamente en tres direcciones:

- Incluir a mujeres en espacios políticos a nivel nacional, regional y local, donde se debate y diseñan planes de atención a la emergencia y programas de recuperación como son los grupos de trabajo, consejos o comités de crisis.
- Incluir a funcionarias públicas en los diseños e implementación de salidas a la crisis. A diferencia del personal político, el personal de carrera y administrativo es el único capaz de catalizar el cambio político y generar transformaciones políticas y sociales que se incorporen en la cultura y modos de hacer de las organizaciones públicas.
- Diseñar canales y herramientas de consulta, participación y monitoreo que incluyan a las organizaciones feministas de base y las conecten con los espacios políticos y la burocracia, para arribar a soluciones situadas, que respondan a los contextos específicos a la vez que sean inclusivas y promuevan la confianza entre sociedad y Estado.

El Informe de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (Naciones Unidas, 2021) recuerda la importancia de que:

- Se aprueben leyes de cuotas de género donde aún no existen y se implementen sanciones en aquellos lugares donde existen y no se cumplen.
- Se aumenten los fondos directos a organizaciones de mujeres (no solo en las organizaciones más grandes, sino también en las locales) de modo que puedan fortalecer su capacidad organizativa y operacional.



A diferencia de lo que ocurrió con epidemias anteriores, como las del Ébola y el Zika, la incidencia feminista en respuesta a la crisis de la COVID-19 viene siendo más internacional y transfronteriza, y ello es bueno. Ahora bien, los discursos en pos de una recuperación con perspectiva de género y las proclamas que reconocen la centralidad del cuidado y la toma de conciencia del incremento de las desigualdades de género, son necesarios pero no son suficientes. Necesitamos políticas públicas, acciones positivas que integren objetivos poco atendidos pero de evidente importancia (como servicios públicos de calidad y los cuidados), con

estrategias y tecnologías innovadoras que hagan posible un cambio cultural y social capaz de frenar social, cultural y jurídicamente los embates de los movimientos antigénero y antiderechos.

Conclusiones

- La pandemia redujo los logros alcanzados en materia de igualdad de género, dificultó el acceso a derechos conquistados y aumentó la desigualdad en relación con los hombres, pero también entre las propias mujeres.
- Las respuestas inmediatas sugeridas por las instituciones buscaron atajar la extensión de la pobreza y lo hicieron, en general, con prestaciones laborales y asistencia social ya conocidas y testadas.
- Las respuestas a mediano y largo plazo que imaginan las organizaciones postulan los cuidados como eje de una recuperación justa y enlazan el desafío de la igualdad de género con la transición ecológica.
- Poca atención reciben asuntos como la salud mental o los peligrosos avances de movimientos antiderechos que, aprovechando la pandemia, han extendido su poder e influencia.
- Implementar políticas públicas que apuesten por una transformación social y cultural profunda requiere invertir en capacidades estatales y apostar por nuevas tecnologías de gobierno de lo social que complementen a las tecnologías actuales.

Referencias bibliográficas

- CEPAL (2021a): “La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad”, *Informe Especial COVID-19*, n° 9, Santiago (10 de febrero de 2021). Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46633-la-autonomia-economica-mujeres-la-recuperacion-sostenible-igualdad>.
- CEPAL (2021b): *Hacia la sociedad del cuidado: los aportes de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible*, Santiago. Disponible en: <https://hdl.handle.net/11362/47264>.
- COBO, R. (2008): “La democracia moderna y la exclusión de las mujeres”, en HENRIQUES, F.: *Género, Diversidade e Cidadania*, Publicações do Cidehus, Edições Colibri, Évora. Disponible en: <https://books.openedition.org/cidehus/3986>.
- DENKOVSKI, D.; BERNARDING, N. y LUNZ, K. (2021) “Power over rights. Understanding and countering the transnational anti-gender-movement”, The Center for Feminist Foreign Policy (CFFP). Disponible en: <https://centreforfeministforeignpolicy.org/power-over-rights-understanding-and-countering-the-antigender-campaigns>.
- DI TULLIO, A. (2017): *Teoría Feminista y Liberalismo. El devenir de una relación problemática*, Málaga, Una editorial, Universidad de Málaga.
- FABRIZIO, S. A. *et al.* (2020): “Women in the Labor Force: The Role of Fiscal Policies”, *IMF Staff Discussion Note* n° 20/03. Disponible en: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/SDN/20/English/SDNEA2020003.ashx>.
- GÜEMES, C. (2019): “Mujeres en Iberoamérica: herramientas de gobierno para un cambio que ya ha comenzado”, *Documentos de Trabajo*, n° 2 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/mujeres-en-iberoamerica-herramientas-de-gobierno-para-un-cambio-que-ya-ha-comenzado/>.
- GÜEMES, C. y GÜEMES, V. (2021): “María la Paz, tres pasos para atrás”, *Pensamiento Iberoamericano* n° 191, Madrid, SEGIB, pp. 132-140. Disponible en: <https://www.somosiberoamerica.org/wp-content/uploads/2021/03/CAP3-CECILIA-VICTORIA-GUEMES.pdf>.
- GUTERRES, A. (2020): Secretary-General’s Nelson Mandela Lecture: “Tackling the Inequality Pandemic: A New Social Contract for a New Era”, Naciones Unidas. Disponible en:



- <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-07-18/secretary-generals-nelson-mandela-lecture-%E2%80%9Ctackling-the-inequality-pandemic-new-social-contract-for-new-era%E2%80%9D-delivered>.
- GUTIÉRREZ, D.; MARTÍN, G. y ÑOPO, H. (2021): “The Coronavirus and the challenges for women’s work in Latin America”, *Serie de Documentos de Política Pública C19 PDS* n° 18, UNDP LAC #COVID19. Disponible en: https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/el-coronavirus-y-los-retos-para-el-trabajo-de-las-mujeres-en-ame.html.
- ILO (2020): *A gender-responsive employment recovery: Building back Fairer*, Ginebra (julio). Disponible en: https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_751785/lang--en/index.htm.
- NACIONES UNIDAS (2021): Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Informe del 65º período de sesiones, 15 a 26 de marzo de 2021. Informe del Secretario General, Consejo Económico y Social E/CN.6/2021/3. Disponible en: https://digitallibrary.un.org/record/3925563/files/E_2021_27--E_CN.6_2021_14-ES.pdf.
- OEA (2020): “Guía rápida de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante el COVID-19 en las Américas”, Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad, Departamento de inclusión social. Disponible en: https://www.oas.org/es/sadye/publicaciones/GUIA_SPA.pdf.
- OXFAM INTERNATIONAL (2020): “Cambiano las normas sociales que contribuyen a la Violencia Contra las Mujeres y Niñas”, Informe de progreso y aprendizajes 2016-2019. Disponible en: <https://www.oxfam.org/es/informes/cambiando-las-normas-sociales-que-contribuyen-la-violencia-contra-las-mujeres-y-ninas> (consultado el 4 de noviembre de 2021).
- SVAMPA, M. (2021): “Feminismos ecoterritoriales en América Latina. Entre la violencia patriarcal y extractivista y la interconexión con la naturaleza”, *Documentos de Trabajo*, n° 59 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: shorturl.at/qsBC9.
- TABBUSH, C. (2021): “La pandemia, una encrucijada para la igualdad de género”, *Revista Nueva Sociedad* n° 293. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/la-pandemia-una-encrucijada-para-la-igualdad-de-genero/>.
- THIBAUT, F. y VAN WIJNGAARDEN-CREMERS, P. J. M. (2020): “Women’s Mental Health in the



Time of Covid-19 Pandemic”, *Frontiers* (26 de octubre). Disponible en <https://www.frontiersin.org/article/10.3389/fgwh.2020.588372>.

UN WOMAN (2021): “COVID-19 and women’s rights organizations: bridging response gaps and demanding a more just future”, *Policy brief* nº 20. Disponible en: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2021/03/policy-brief-covid-19-and-womens-rights-organizations>.

— (2021a): “Beyond COVID-19: A feminist plan for sustainability and social justice”, United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women. Disponible en: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2021/09/feminist-plan-for-sustainability-and-social-justice>.

VAN NESS, M. (2021): “COVID-19 and Women’s Mental Health: The Impact on Wellbeing, Disparities, and Future Implications”, *Community Connection Magazine*. Disponible en: <https://www.baylor.edu/communityconnection/news.php?action=story&story=222809>.

Fundación Carolina, noviembre 2021

Fundación Carolina
Plaza del Marqués de Salamanca nº 8
4ª planta, 28006 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
@Red_Carolina

https://doi.org/10.33960/AC_32.2021

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NonComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)