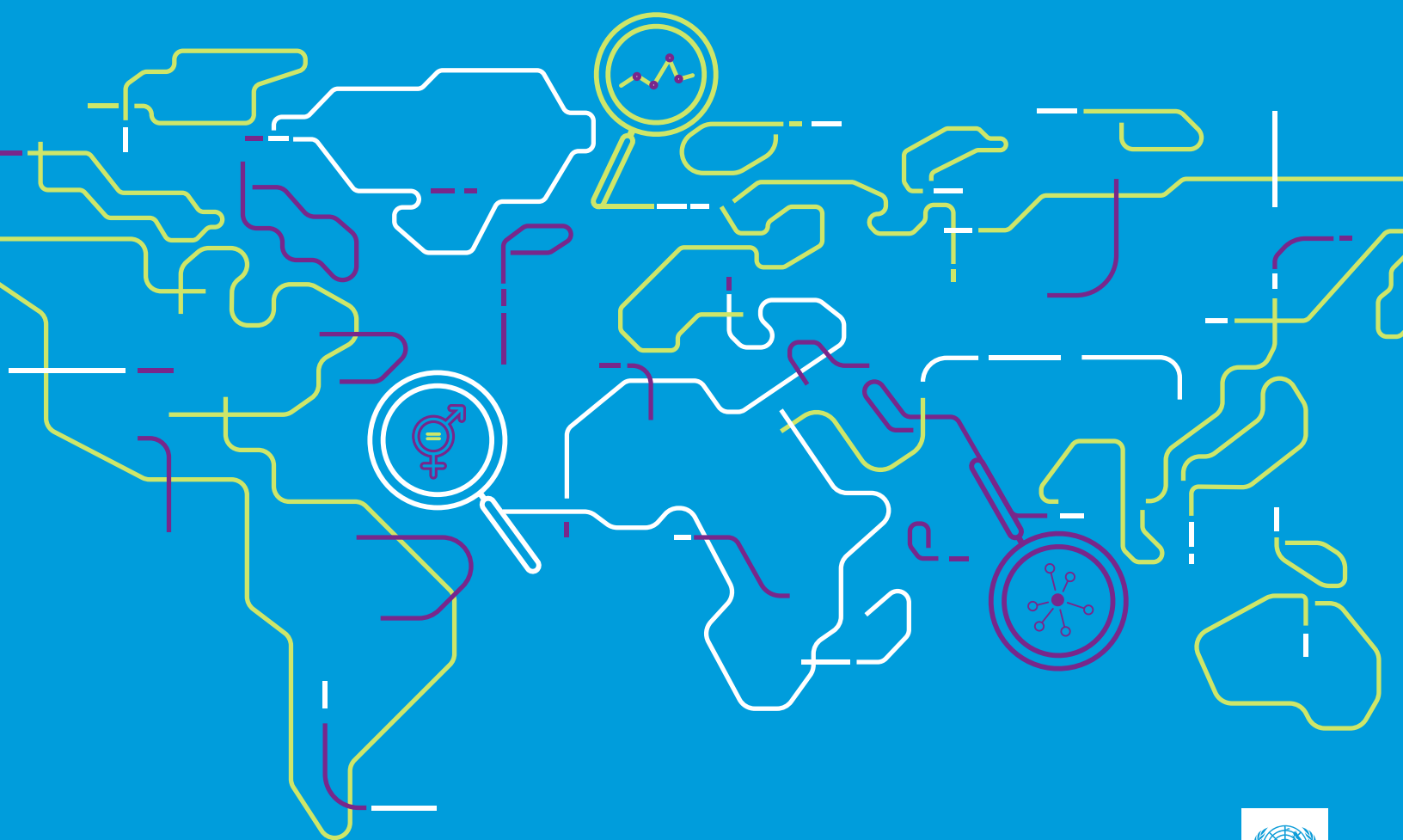


# RESPUESTAS DE LOS GOBIERNOS AL COVID-19:

## Lecciones para la igualdad de género en un mundo en crisis

### Resumen



## RESPUESTAS DE LOS GOBIERNOS AL COVID-19: Lecciones para la igualdad de género en un mundo en crisis

Resumen

Propiedad intelectual ©2022 ONU Mujeres y PNUD  
Todos los derechos reservados.

ONU Mujeres es la organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Como defensora mundial de mujeres y niñas, ONU Mujeres se estableció para acelerar el progreso que conllevará a mejorar las condiciones de vida de las mujeres y para responder a las necesidades que enfrentan en el mundo. Puede consultar más información en [unwomen.org/es](https://unwomen.org/es) o seguirnos en @UN\_Women.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo es el principal organismo de las Naciones Unidas dedicado a poner fin a la injusticia de la pobreza, la desigualdad y el cambio climático. Por medio de nuestro trabajo con una extensa red de expertos y aliados en 170 países, ayudamos a las naciones a construir soluciones integradas y duraderas para las personas y el planeta. Puede consultar más información en [undp.org/es](https://undp.org/es) o seguirnos en @UNDP.

### Cláusulas generales de exención de responsabilidad

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no entrañan, de parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ni de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Las líneas en los mapas representan de manera aproximada fronteras respecto de las cuales puede que no haya pleno acuerdo. Las conclusiones, análisis y recomendaciones de este Informe, como las de informes anteriores, no representan la posición oficial del PNUD, de ONU Mujeres ni de ninguno de los Estados Miembros de las Naciones Unidas que forman parte de su Junta Ejecutiva. Tampoco reflejan necesariamente la postura oficial de las personas, entidades u organismos que se citan en el texto o figuran en los agradecimientos.

# SEGUIMIENTO DE LAS RESPUESTAS DE GÉNERO DE LOS GOBIERNOS AL COVID-19

Desde que se declaró en marzo de 2020, la pandemia del COVID-19 se cobró más de 6 millones de vidas,<sup>1</sup> destruyó innumerables medios de subsistencia y puso a la economía de rodillas. Sin un final a la vista aún, la crisis ha afectado particularmente a mujeres y niñas, lo que puede constatarse en la espiral de los niveles de violencia, la abrupta caída del empleo y el incremento hasta límites inmanejables de la carga que representa el trabajo de cuidados no remunerado.

¿Cómo respondieron los Gobiernos a este desafío?  
¿Qué medidas dispusieron para mitigar el impacto negativo de la pandemia para las mujeres y niñas?  
¿Qué podemos aprender de las brechas, los obstáculos y las buenas prácticas observadas en las medidas de emergencia sensibles al género para aplicar a la recuperación y prepararnos de cara a futuras crisis?

Con el fin de responder a estos interrogantes, el presente informe se basa en el Rastreador Global de Respuestas de Género al COVID-19 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), así como en otras fuentes de diversa índole. Se analizan las principales políticas en tres áreas para las cuales la pandemia exigía una respuesta: violencia contra las mujeres y niñas, seguridad económica de las mujeres y trabajo de cuidados no remunerado. También se examina el grado de integración de las mujeres en la toma de decisiones implementadas en respuesta al COVID-19.

Los resultados obtenidos son fundamentales para evaluar los esfuerzos que invirtieron los Gobiernos en mitigar los peores efectos de una emergencia sin precedentes. Pero quizás resulten más importantes para mirar hacia el futuro, en un momento en el que el mundo vive un estado de conmoción. Justo cuando los peores efectos de la pandemia comenzaban a retroceder, estalló la crisis geopolítica producto de la invasión a Ucrania que frustró la recuperación económica.<sup>2</sup> Mientras tanto, la crisis climática y de degradación del medio ambiente continúa empeorando.<sup>3</sup> Estas crisis múltiples e interconectadas están causando un inmenso sufrimiento humano y una inestabilidad sistémica a largo plazo, con un impacto especialmente severo para los países de ingreso bajo y las mujeres y niñas más pobres que los habitan.

Ante un panorama como este, asegurarse de que las respuestas a la crisis y las estrategias para la recuperación y preparación de cara al futuro tengan perspectiva de género se vuelve más urgente que nunca. Este informe ofrece una serie de recomendaciones concretas para lograrlo y reencauzar las metas y compromisos globales con la igualdad de género, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## ¿Cómo se recopilaron las respuestas gubernamentales?

El informe se basa en un conjunto novedoso de datos que recopilaron el PNUD y ONU Mujeres para el Rastreador Global de Respuestas de Género al COVID-19, el repositorio mundial más completo en la materia. La base de datos comprende un total de 4968 medidas gubernamentales en 226 países y territorios, adoptadas entre marzo de 2020 y agosto de 2021.

En la evaluación, unas 1605 medidas correspondientes a 196 países y territorios se calificaron como sensibles al género. Algo más de la mitad se enfocaron en intensificar la respuesta a la violencia contra mujeres y niñas.<sup>4</sup> A su vez, las respuestas globales de protección social y del empleo han sido en gran parte reacias a considerar los derechos y las necesidades de mujeres y niñas. A menudo, las voces de las mujeres estuvieron ausentes de la toma de decisiones sobre el COVID-19. Por ejemplo, tuvieron apenas un 24% de representación en los comités de coordinación de respuesta a la pandemia, y 1 de cada 10 comités no tenían ni una mujer en su composición.

Las respuestas con perspectiva de género variaron considerablemente según el país y la región. Las regiones que registran el mayor número de medidas son Europa, América del Norte y Australia y Nueva Zelanda, donde se adoptó una tercera parte de todas las acciones contra la violencia hacia las mujeres y niñas, y casi dos terceras partes del total de aquellas relacionadas con el trabajo de cuidados no remunerado en el mundo. Pero hay otras regiones que también merecen reconocimiento. América

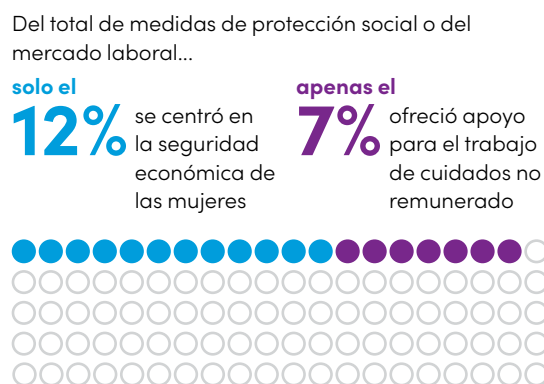
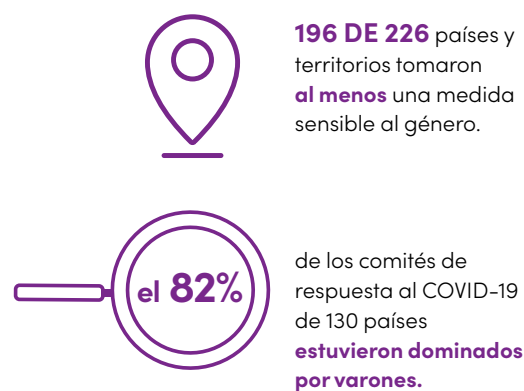
Latina y el Caribe ocupa el segundo lugar en el número de medidas sensibles al género y tuvo la mayor cantidad de medidas orientadas a apoyar la seguridad económica de las mujeres, mientras que África subsahariana se ubica en el tercer lugar.

No cabe duda de la enorme incidencia de la renta nacional en la capacidad de respuesta de los Gobiernos. El 81% de los países de ingreso bajo demostraron escasas o nulas respuestas de género, y el número de medidas que adoptaron para enfrentar la pandemia, en términos generales, fue bajo. Esto indica que la falta de margen fiscal fue una de las principales limitaciones.

No obstante y a pesar de las restricciones, en materia de políticas, hubo importantes enseñanzas e innovaciones. Nueve de cada 10 programas de transferencias monetarias se implementaron en el Sur Global, y más de 100 países incorporaron herramientas digitales para reforzar la respuesta a la violencia contra las mujeres y niñas.

En el informe, los datos del rastreador se complementan con estudios cualitativos y evaluaciones de impacto realizadas recientemente por reconocidas investigadoras feministas, organizaciones de la sociedad civil y otros organismos de las Naciones Unidas (ONU). El resultado es una importante base de datos empíricos de la que surgen cinco conclusiones fundamentales sobre la igualdad de género y las respuestas al COVID-19.

## LAS NECESIDADES DE LAS MUJERES TUVIERON POCO LUGAR EN LAS DECISIONES SOBRE LA EMERGENCIA



# PRINCIPALES CONCLUSIONES

## Violencia contra las mujeres y niñas

A medida que se propagaba por el mundo, el COVID-19 agudizó una pandemia que permanecía en las sombras desde hacía mucho tiempo, la de la violencia contra las mujeres y niñas. Casi una de cada dos mujeres encuestadas para las evaluaciones rápidas de género de ONU Mujeres en 13 países respondió que ellas, o una mujer que conocían, habían sufrido al menos una forma de violencia desde el inicio de la pandemia. Al mismo tiempo, 7 de cada 10 respondieron que pensaban que el abuso verbal o físico por parte de su pareja se había vuelto más frecuente.<sup>5</sup>

En respuesta, muchos países y territorios adoptaron un abanico de medidas de emergencia, entre ellas, mecanismos de denuncia digital, renovación automática de órdenes de restricción, el uso alternativo de los hoteles para ampliar la capacidad de refugio y la asistencia económica a las sobrevivientes de violencia.

Los países con mejor infraestructura y mecanismos de coordinación previos para prevenir y responder a la violencia contra las mujeres y niñas fueron capaces de adaptar e incrementar las medidas de apoyo más rápidamente; no obstante, todos los países,

sin excepción, enfrentaron significativos desafíos y obstáculos a la hora de implementarlas. Las barreras preexistentes para el acceso a los servicios de las mujeres que enfrentan formas múltiples y entrecruzadas de discriminación se intensificaron con la pandemia.

Una proporción insignificante de los fondos de los donantes se destinó a poner fin a la violencia de género, y pocos países se mostraron capaces de coordinar una respuesta multisectorial, lo que refleja una evidente falta de preparación. Pero también hubo excepciones. Fiji, un país con una larga trayectoria en la gestión de crisis derivadas de eventos climáticos extremos, puso en marcha el Grupo de Respuesta a la Violencia contra las Mujeres y Niñas en la Emergencia para coordinar 14 medidas relacionadas con la violencia contra las mujeres y niñas en el contexto de la pandemia, una de las respuestas más contundentes del mundo. Estas medidas abarcaban todas las áreas críticas de los servicios esenciales: la concientización, la recopilación y el uso de datos y la integración a los planes contra el COVID-19. Esto fue posible gracias a la eficaz colaboración entre el Gobierno, la ONU y las organizaciones de la sociedad civil.

## PESE A LAS RESPUESTAS DE LOS GOBIERNOS, PERSISTEN MUCHAS LIMITACIONES



## Seguridad económica de las mujeres

El COVID-19 ha castigado particularmente el empleo y los medios de vida de las mujeres. En 2020, estas perdieron 46,6 millones de empleos en todo el mundo, lo que implica una disminución del 3,6% frente al 2,9% en el caso de los hombres.<sup>6</sup> La caída masiva de ingresos y el acceso limitado a la protección social se tradujeron rápidamente en el aumento de la inseguridad alimentaria que golpeó a las mujeres de forma desproporcionada.<sup>7</sup> La respuesta global en relación con la protección social y el empleo no ha prestado debida atención a esta dinámica.

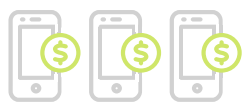
Los países que tenían instituciones de protección social y laboral más integrales y con mayor perspectiva de género se encontraron, en general, en mejores condiciones para proteger la seguridad económica de las mujeres. Por ejemplo, Brasil y Sudáfrica —en los que ya existían programas de transferencias monetarias orientados a las madres de hogares vulnerables— incrementaron rápidamente las medidas de apoyo tan necesarias, aunque insuficientes, para enfrentar la pandemia.

Sin embargo, también surgieron ejemplos de innovación y ampliación de políticas en contextos con un punto de partida menos favorable, sobre todo cuando los Gobiernos consultaron a los grupos

promotores de la igualdad de género, la sociedad civil y las organizaciones sindicales. De los 41 países que extendieron la protección social a quienes trabajan en la economía informal, por ejemplo, al menos 15 incluyeron medidas especiales para las mujeres en esa condición. Las trabajadoras informales conformaron el 63% de los más de 800.000 beneficiarios de la iniciativa de transferencias monetarias digitales implementada por Togo, denominada “Novissi”. Además, recibieron mayores beneficios que los hombres en reconocimiento a su doble rol de generadoras de ingresos y proveedoras de cuidados para la familia. En Malasia, las trabajadoras domésticas migrantes se organizaron por primera vez, asistieron a consultas públicas y conquistaron un número considerable de nuevos derechos, como el acceso al régimen de accidentes laborales y a la seguridad social a cargo del empleador.<sup>8</sup>

Si bien unos 30 países han adoptado medidas para la (re)incorporación de las mujeres a la fuerza de trabajo, no se ha establecido un plan de acciones suficiente para remediar los efectos de la pandemia en el mercado laboral diferenciados por género. En 2021, todavía había 19,7 millones de empleos menos para las mujeres que antes del COVID-19, en comparación con los 10,2 millones menos para los hombres.<sup>9</sup>

## ALGUNAS POLÍTICAS INNOVADORAS EN MEDIO DE BRECHAS FLAGRANTES



Las transferencias monetarias por vía electrónica llegaron a sus beneficiarios, en promedio, **UN MES ANTES** que los programas de tipo manual o parcialmente electrónicos.



**41**  
países

ampliaron la protección social a distintos grupos de **TRABAJADORAS Y TRABAJADORES INFORMALES**.



**30**  
países

implementaron **POLÍTICAS ACTIVAS PARA EL MERCADO LABORAL** y capacitaciones sensibles al género.

## Trabajo de cuidados no remunerado

La pandemia detuvo de forma abrupta la actividad comercial y los servicios públicos, incluidos los centros de cuidado infantil y las escuelas, los cuales redujeron drásticamente su funcionamiento, al tiempo que la demanda de trabajo de cuidados no remunerado en las familias y comunidades no cesaba de crecer a un ritmo vertiginoso.

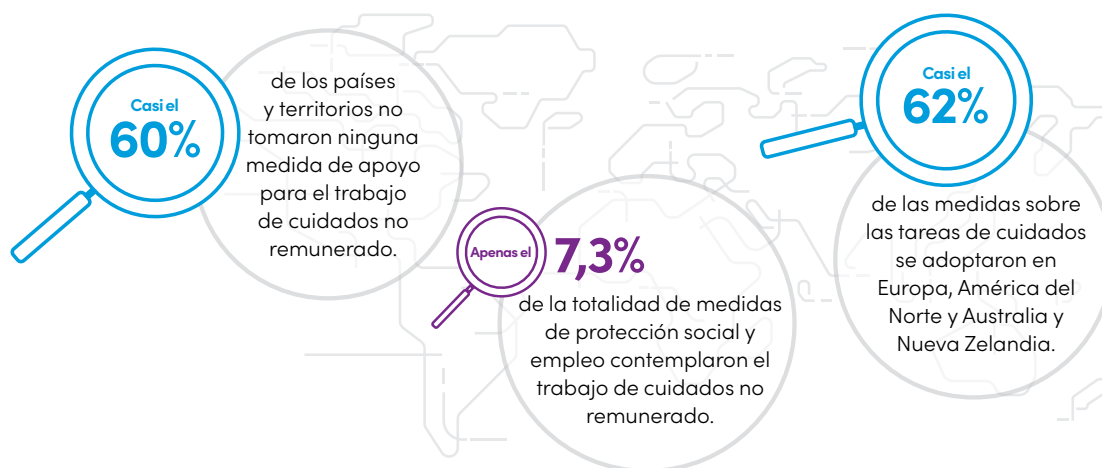
Pese a que la carga que implica el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado se incrementó tanto para las mujeres como para los hombres, fueron las primeras las que siguieron asumiendo la mayor parte de esta, con efectos negativos en relación con su empleo, ingreso, salud y bienestar.<sup>10</sup> En un contexto de organización irregular y precaria de los cuidados, repleto de desigualdades desde antes de la pandemia, muchos países tuvieron dificultades para subsanar ese abandono histórico, y la mayoría hizo poco o nada para responder al aumento de las demandas de cuidados no remunerados.

Las medidas para apoyar la tarea de cuidados, como la ampliación de las licencias familiares, la provisión de servicios de cuidado infantil de emergencia o las transferencias monetarias para compensar el cierre

de las escuelas y los centros de cuidado infantil, se concentraron principalmente en Europa, América del Norte y Australia y Nueva Zelanda, donde los países cuentan con sistemas de protección social y servicios de cuidados más robustos, con posibilidades de adaptarse a las nuevas necesidades. En el caso del Canadá y Chile, la pandemia expuso en primer plano la fragilidad de la economía de los cuidados, lo que permitió a los colectivos feministas no solo presionar hasta lograr la instrumentación de medidas de cuidados de emergencia, sino además sentar las bases para impulsar políticas a más largo plazo tendientes a crear sistemas nacionales de cuidados.

Si bien ninguna de las demás regiones dispuso medidas comparables, en todas pueden encontrarse ejemplos de acciones positivas, en particular en los países donde este tema ya era parte de la agenda pública. Por ejemplo, el Gobierno de Cabo Verde contrató a más trabajadores sociales, cuidadores y voluntarios para prestar atención domiciliaria a personas adultas mayores que vivían solas y habían resultado perjudicadas por el cierre de los centros de día donde recibían atención, comidas y oportunidades de socialización antes de la pandemia.

## LO LIMITADO DE LAS RESPUESTAS REFLEJA UNA OMISIÓN HISTÓRICA





## El lugar de las mujeres en los comités de respuesta al COVID-19

En la urgencia por crear organismos de gestión y consulta para encauzar la respuesta a la pandemia, la mayoría de los Gobiernos se apoyaron en gran medida en las redes políticas preexistentes, en las que predominaban los varones. Como resultado, las mujeres permanecieron ampliamente excluidas y marginadas de las posiciones de liderazgo. Reflejo de la subrepresentación mundial en los parlamentos nacionales, solo el 24% de quienes formaban parte de los comités de respuesta al COVID-19 eran mujeres.

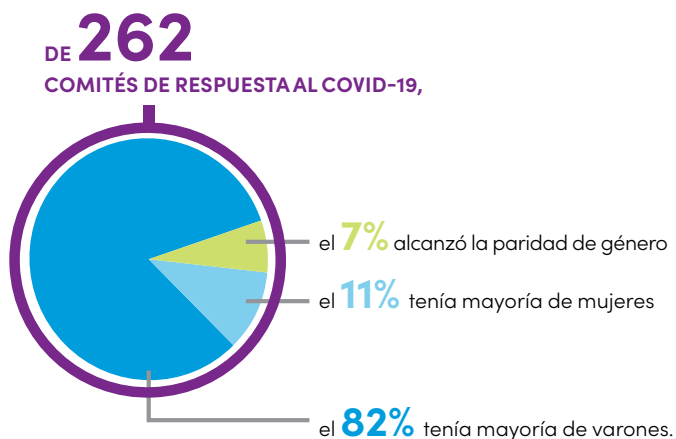
Por un lado, los “techos de cristal” obstaculizaron el acceso de las mujeres a funciones de mayor jerarquía e influencia en dichos organismos y, por el otro, los “muros de cristal” las confinaron a ciertos cargos y aspectos de las políticas. Por ejemplo, las mujeres tuvieron más representación en los comités relacionados con la salud pública que en aquellos que tomaban decisiones sobre la política económica.

La participación de las mujeres fue más alta en los comités de respuesta de Europa, América del Norte, y Australia y Nueva Zelandia, seguidas por América Latina y el Caribe. Estas regiones estaban previamente más avanzadas que otras en materia de representación de las mujeres en los parlamentos nacionales y la administración pública.

Sin embargo, también se dieron casos de comités de respuesta con amplia participación de mujeres en países que no contaban con ventajas anteriores. Bhután, Georgia y Guatemala, por ejemplo, que registran una proporción inferior al 20%<sup>11</sup> en la representación parlamentaria de las mujeres, designaron en promedio 32,6%, 32,5% y 71,4% de mujeres, respectivamente, en sus comités de respuesta. En estos casos, el compromiso explícito del Ejecutivo parece haber tenido un rol en la promoción de mecanismos más inclusivos para gestionar la emergencia. Asimismo, este hecho indica que en los organismos creados para responder ante las crisis no se reproducen necesariamente las brechas y sesgos de género.

La participación feminista activa también fue clave. En diferentes países, las organizaciones de mujeres se manifestaron contra los comités de respuesta en los que predominaban los varones, algo que, en ocasiones, dio lugar a un examen de las estructuras de estos cuerpos. En Italia, las protestas de las organizaciones feministas contra los comités de respuesta, que inicialmente tenían mayor presencia de varones provocaron la incorporación de cinco mujeres más. En otros países, incluido el Líbano, se conformaron comités para abordar específicamente el impacto de la pandemia para las mujeres y niñas.

## LAS DESIGUALDADES EN EL LIDERAZGO PERSISTIERON EN LA PANDEMIA



Solo el **24%** de quienes integraban los comités de respuesta en el mundo eran **MUJERES.**

El **15%** de los comités abocados a la economía **NO TENÍAN INTEGRANTES MUJERES.**



## El papel de las instituciones democráticas y los movimientos feministas

¿Qué factores contribuyeron a la implementación de respuestas a la pandemia con una mayor sensibilidad de género? Los países con estructuras políticas sólidas ya en vigencia y capacidad administrativa estuvieron mejor preparados para reforzar rápidamente los sistemas de apoyo. Esto dependió de la capacidad fiscal con la que contaban antes y durante la pandemia, por lo que los países de ingreso bajo corrieron con una franca desventaja. Sin embargo, también fueron importantes la experiencia previa en crisis, sobre todo aquellas derivadas de eventos climáticos extremos o conflictos, y otros factores de carácter político. De hecho, los países con movimientos feministas potentes, democracias más consolidadas o mayor nivel de representación parlamentaria de las mujeres adoptaron en promedio cinco medidas sensibles al género más que aquellos que no reunían esas características, controlado por el nivel de ingreso de un país.

Las instituciones y los procesos democráticos ofrecen un entorno favorable para reunir y canalizar las demandas sociales —como las de los grupos marginados—, así como para lograr que las autoridades responsables de la toma de decisiones rindan cuenta de sus acciones. Además, la calidad democrática de un país guarda una relación estrecha con el nivel de representación de las mujeres en la

función pública, y su presencia en posiciones de liderazgo marcó una clara diferencia durante la pandemia. Como ministras, parlamentarias, funcionarias públicas nacionales o locales, las mujeres incorporaron las cuestiones de género a la agenda pública, se pusieron al frente de las propuestas de medidas sensibles al género para la emergencia y promovieron su implementación. Los ejemplos van desde la respuesta a la violencia contra las mujeres y niñas en Uzbekistán, hasta la defensa de los derechos de las trabajadoras domésticas en la Argentina, pasando por la adopción de condiciones laborales flexibles y subvenciones destinadas al cuidado infantil para las madres trabajadoras en Jordania.

En muchos países, las mujeres con cargos formales en el poder dieron respuesta a las demandas de los movimientos y las organizaciones feministas y trabajaron codo a codo con ellos. El activismo feminista demostró más elocuencia, coordinación y dinamismo durante el COVID-19 que en otras crisis y pandemias. Sin la acción temprana y decidida de los movimientos y organizaciones feministas en todo el mundo, es poco probable que los Gobiernos hubieran reconocido las ramificaciones de género que implicaba la pandemia y tomado medidas para contrarrestarlas, sobre todo ante la escalada de violencia contra las mujeres y niñas.

## LA MOVILIZACIÓN FEMINISTA FUE UN MOTOR CLAVE DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL



El primer año de la pandemia, las mujeres organizaron **2711** PROTESTAS para exigir acciones contra la violencia hacia las mujeres y niñas en **100 PAÍSES**.

Los países con un **MOVIMIENTO FEMINISTA POTENTE** adoptaron en promedio **3 medidas** **CONTRA LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES Y NIÑAS** que aquellos con movimientos feministas más débiles.



## CINCO PRIORIDADES PARA LA RESPUESTA Y RESILIENCIA ANTE FUTURAS CRISIS

### INVERTIR

en protección social con perspectiva de género para aumentar la resiliencia ante las crisis

El **Canadá**, mediante su innovador sistema nacional de cuidado infantil, se estima que creará 280.000 empleos en la próxima década, lo que permitirá a unas 725.000 mujeres sumarse a la fuerza laboral y generar miles de millones anuales en ingresos fiscales.

A partir de la implementación de un presupuesto con enfoque de género, **Marruecos** destinó la mitad del gasto para el COVID-19 a intervenciones sensibles al género, entre ellas, la inclusión expresa de las mujeres y las trabajadoras y trabajadores informales en las medidas orientadas a las micro, pequeñas y medianas empresas.

### REFORZAR

los datos y la evidencia sobre la igualdad de género y los derechos de las mujeres

En **Bosnia y Herzegovina**, el Gobierno desarrolló un plan basado en datos para apoyar a las organizaciones de la sociedad civil que mantienen refugios para sobrevivientes de violencia de género.

En **Bogotá** (Colombia), las organizaciones feministas incidieron en la agenda por los derechos de las mujeres que defendía la candidata a la alcaldía Claudia López Hernández. Tras asumir el cargo, la alcaldesa se puso al frente de la creación de un sistema de apoyo para las personas que prestan cuidados en la ciudad.

En **Italia**, las protestas de las organizaciones feministas, que usaron la etiqueta #DateciVoce (Dennos voz) contra el comité de respuesta que se formó en 2020 con mayoría de varones, lograron la incorporación de cinco mujeres más.

El programa del **Togo** de transferencias monetarias completamente digital dirigido a trabajadoras y trabajadores informales durante la pandemia llegó a 30.000 beneficiarios a dos días de su lanzamiento. Para 2021, las mujeres conformaban el 63% de los más de 800.000 beneficiarios.

**Fiji**, país con una larga trayectoria en la gestión de crisis derivadas de eventos climáticos extremos, puso en marcha el Grupo de Respuesta a la Violencia contra las Mujeres y Niñas en la Emergencia para coordinar una de las respuestas más contundentes del mundo en este tema.

### APOYAR

a los movimientos feministas y las organizaciones de mujeres

### UTILIZAR

las tecnologías digitales para promover la igualdad de género

### CREAR

instituciones con capacidad de incorporar efectivamente las cuestiones de género

# RECOMENDACIONES PARA UN MUNDO EN CRISIS

## Crear instituciones con capacidad de acción, consolidar redes y apoyar el liderazgo de las mujeres

Los países que, además de contar con un mayor margen fiscal, podían apoyarse en sistemas administrativos y de prestación de servicios más sólidos, desplegaron las respuestas con rapidez y eficacia, mientras que aquellos con sistemas irregulares y déficits burocráticos se vieron obligados a improvisar, con distinto grado de éxito. Los organismos de promoción de políticas para las mujeres y la presencia de feministas en ministerios y otras instituciones del Estado fueron pilares importantes de la capacidad administrativa en cada caso y han contribuido a una respuesta más sólida e inclusiva a la crisis. Muy a menudo, sin embargo, estos actores son marginados dentro los gobiernos y administraciones estatales o no cuentan con el suficiente financiamiento. Consolidar su autoridad y dotarlos de recursos y personal con experiencia técnica será fundamental para garantizar un enfoque sensible al género en las futuras crisis.

En una emergencia, la idoneidad fiscal y administrativa es importante, pero también lo es la capacidad

política de los Estados para canalizar la participación de los grupos afectados, incluidas las mujeres. Estos canales de participación se vuelven más efectivos cuando involucran distintas esferas y niveles del Gobierno, y cuando mantienen lazos estrechos con las organizaciones de la sociedad civil que defienden los derechos de las mujeres. Incluso en países con limitada capacidad fiscal y administrativa, se recurrió a las instituciones democráticas y los procesos participativos para elaborar respuestas de emergencia más inclusivas a partir de la intervención de los grupos afectados en el diseño y la implementación de las políticas.

En un contexto mundial de erosión democrática y una creciente oposición organizada a la igualdad de género, nunca antes fue más vital para los Gobiernos y Parlamentos salvaguardar y fortalecer los procesos que sostienen los lazos entre las autoridades y la ciudadanía a la que se deben.

## Invertir en protección social y servicios públicos con perspectiva de género para aumentar la resiliencia ante futuras crisis

Los Gobiernos mejor preparados a la hora de mitigar los impactos negativos de la pandemia para las mujeres y niñas fueron aquellos que tenían la capacidad de apoyarse en la infraestructura preexistente, ya fueran servicios para atender casos de violencia contra las mujeres y niñas o esquemas de protección social con perspectiva de género.

Sin un esfuerzo significativo en el presente para robustecer la infraestructura, la recuperación con justicia de género se mantendrá fuera de alcance y la mayoría de los países continuarán mostrándose poco preparados para una próxima gran crisis. Estas iniciativas exigirán una importante inyección de recursos fiscales y una estrategia de recuperación a partir de la inversión pública.<sup>12</sup> A la luz de los efectos

adversos perdurables para la seguridad económica de las mujeres y de la urgente necesidad de orientar las economías hacia la sostenibilidad ambiental, resulta vital que dicha inversión se destine a la creación de puestos de trabajo en los sectores verdes y de uso intensivo de mano de obra, y que las mujeres reciban una porción justa de estas oportunidades.

Los Gobiernos deben cumplir su promesa de solucionar la falta crónica de recursos para los servicios de atención de casos de violencia contra las mujeres y niñas y las organizaciones que los prestan. Una mayor inversión en sistemas de protección social universal con perspectiva de género podría

mejorar la preparación ante una crisis y contribuir a la recuperación al fomentar la demanda y los ingresos.<sup>13</sup>

Son muchos los países que han reconocido ese potencial y dado pasos en la dirección correcta: desde un impulso renovado en la adopción de leyes y políticas contra la violencia hacia las mujeres y niñas, hasta innovaciones en materia de protección social con perspectiva de género, pasando por la inversión a gran escala en la economía de los cuidados. Pese a todo, no se puede soslayar la amenaza de las medidas de austeridad que sofocan el progreso, sobre todo en el Sur Global. En este sentido, es esencial instrumentar políticas globales que permitan aumentar el margen presupuestario y fortalecer la cooperación multilateral.

## Apoyar a los movimientos y organizaciones feministas en la implementación de agendas, la rendición de cuentas y la prestación de servicios

Además de reafirmar la importancia del Estado, la pandemia ha demostrado la relevancia de tener una sociedad civil comprometida que ayude a equilibrar la acción estatal. Los movimientos feministas y las organizaciones de mujeres de la sociedad civil cumplieron un papel fundamental durante la crisis al encabezar las demandas de acciones de los Gobiernos y monitorear y dar apoyo a la prestación efectiva de las medidas de protección social y de los servicios públicos. De este modo, contribuyeron a mejorar la eficacia de las respuestas e iniciativas de recuperación gubernamentales en numerosos contextos.

La fortaleza de los movimientos feministas y su capacidad para responder a las crisis y resistir los retrocesos requieren de espacios para organizarse y desplegar alternativas, lo que exige condiciones de financiamiento a largo plazo flexibles y exentas de limitaciones políticas, de manera que los feminismos puedan implementar sus propias agendas de propuestas de cambios. En varios países, los proyectos para combatir la violencia contra las mujeres y niñas resultaron exitosos gracias a que los movimientos

feministas habían logrado transformar previamente algunas normas sociales que toleraban este tipo de violencia, habían conseguido que este tema se incorporara como uno de los ejes de la intervención de los Gobiernos y habían establecido redes de trabajo conjunto con las autoridades y funcionarios y funcionarias responsables de las políticas.

En la esfera comunitaria, las organizaciones de mujeres con una composición diversa y una sólida capacidad organizativa estuvieron en mejores condiciones para incrementar rápidamente la ayuda que brindaban a sus comunidades. Ante una crisis alimentaria mundial inminente y una estabilidad climática que se desmorona, apoyar el trabajo de las organizaciones de mujeres en su rol de protagonistas de la primera línea de respuesta será más necesario que nunca. A la vez, resulta esencial que los Estados no deleguen toda la responsabilidad sobre el acceso a los servicios en las organizaciones de mujeres, ya que es un modo de sacar ventaja de un trabajo por el que reciben muy poca o ninguna remuneración.

## Reforzar la producción y el uso de datos y evidencia sobre la igualdad de género en las crisis

Un conjunto de datos sólido, representativo y accesible es una herramienta esencial para promover acciones, monitorear progresos y pedir a las autoridades que rindan cuentas sobre la adopción de medidas con perspectiva de género a fin de responder a las crisis e impulsar la recuperación. Con la emergencia de la pandemia del COVID-19, la intervención decidida de quienes defienden la igualdad de género desde los espacios institucionales alentó iniciativas para recopilar, analizar y difundir datos cuantitativos y cualitativos en tiempo real.<sup>14</sup>

La pandemia provocó un incremento de la recopilación de datos de forma remota y el uso de fuentes no tradicionales. Tal fue el caso de ONU Mujeres y las personas que prestaron su colaboración al momento de aplicar evaluaciones rápidas de género en más de 75 países, lo que permitió obtener datos representativos de las diferentes realidades nacionales respecto al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, y la violencia contra las mujeres y niñas, entre otros temas.

El esfuerzo por monitorear las políticas que se adoptaban en respuesta a la crisis, y que evolucionaban a gran velocidad, fue otra de las innovaciones en relación con los datos. Para mayo

de 2020, ninguno de los observatorios sobre políticas globales incluía una perspectiva de género. Para subsanar este déficit, el PNUD y ONU Mujeres diseñaron el Rastreador Global de Respuestas de Género al COVID-19, en el que se basa este informe.

Queda mucho más por aprender a partir de las respuestas al COVID-19 y, de hecho, una parte importante de la evidencia sobre la implementación y el impacto de las medidas apenas está dándose a conocer. Algunas de las líneas más promisorias para investigaciones futuras son: el examen pormenorizado de la calidad de las respuestas y la medida en que su diseño promueve la igualdad de género; el monitoreo de la implementación de las iniciativas y su impacto, particularmente en relación con distintos grupos de mujeres y niñas; el análisis de las dinámicas subnacionales, como el rol de los gobiernos locales y las organizaciones comunitarias; los estudios complementarios acerca de cómo fortalecer la capacidad del Estado para incorporar la igualdad de género en su respuesta a las crisis; e investigaciones más exhaustivas sobre cuáles son los instrumentos y caminos posibles para incrementar la capacidad de respuesta con perspectiva de género.

## Utilizar las tecnologías digitales para incorporar la igualdad de género en las respuestas a las crisis y durante la recuperación

El COVID-19 ha acelerado las transformaciones digitales que ya se venían gestando, lo que implica un enorme potencial para el empoderamiento de las mujeres y niñas como beneficiarias de la protección social y como emprendedoras y activistas. El uso de las herramientas y tecnologías digitales en los procesos de registro, inscripción y pago permitió a los países ampliar la cobertura y acelerar la aplicación de medidas de protección social sensibles al género. Más de 100 países emplearon herramientas digitales para adaptar los servicios de apoyo para las sobrevivientes de violencia.

Las herramientas digitales también fueron importantes para promover la acción colectiva. Aunque el activismo feminista tenía una larga trayectoria de trabajo en línea,<sup>15</sup> en su modalidad digital se intensificó durante el confinamiento impuesto por los distintos Gobiernos.

La tecnología también resultó una herramienta eficaz para combatir la desinformación, reunir datos sobre las necesidades de las comunidades locales y demandar cambios en las políticas.

Para aprovechar el potencial de las herramientas digitales y reducir al mínimo los riesgos que implican, resulta crucial eliminar las persistentes brechas de género en el acceso a los servicios digitales y financieros, que son particularmente importantes en los países de ingreso bajo y entre las mujeres más marginadas. Ante la creciente preocupación por la violencia en línea contra mujeres y niñas,<sup>16</sup> se necesitan nuevas regulaciones para proteger los derechos humanos, promover la acción colectiva y apoyar la participación plena de las mujeres en la vida pública.

La pandemia del COVID-19 puso al descubierto y exacerbó las desigualdades sistémicas que afectan la vida de mujeres y niñas. Éste es el momento de sentar las bases para la implementación de medidas de recuperación y de preparación ante futuras crisis que sean justas en términos de género. Aunque las iniciativas de orden nacional y local serán fundamentales, también las instituciones y procesos globales deberán transformarse a su vez a fin de garantizar un mayor grado de solidaridad, distribución del poder y democracia. El destino de los países es

interdependiente, pero esta interdependencia es asimétrica e implica que los países más pobres enfrenten una situación de subordinación estructural. Crear un futuro socialmente más justo y sostenible debe, por lo tanto, volverse una meta común con responsabilidades diferenciadas. En un momento en que el COVID-19 ha interrumpido el progreso hacia la igualdad de género, una mayor cooperación y solidaridad multilaterales serán requisitos indispensables para dar cumplimiento a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

## Notas finales

- 1 OMS (Organización Mundial de la Salud, 2022). [Coronavirus \(COVID-19\) Dashboard](#). Consultado el 28 de abril de 2022.
- 2 UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2022). *Trade and Development Report Update: Tapering in a Time of Conflict*. Ginebra: UNCTAD. .
- 3 UNCTAD. 2021. *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2021. De la recuperación a la resiliencia: la dimensión del desarrollo*. Ginebra: UNCTAD.
- 4 Dada la diferencia entre la recopilación de datos y el análisis de los procesos que se usaron para identificar las medidas contra la violencia hacia las mujeres y niñas, por un lado, y las medidas relativas a la seguridad económica de las mujeres y sobre el trabajo de cuidados no remunerado, por el otro, las tres áreas no son estrictamente comparables. Mientras que las medidas orientadas a la seguridad económica de las mujeres y el trabajo de cuidados no remunerado están incluidas en un universo más amplio de medidas de protección social, del mercado laboral y de orden fiscal y económico, las medidas contra la violencia hacia las mujeres y niñas no presenta este punto de referencia.
- 5 ONU Mujeres (2021). *Midiendo la pandemia de la sombra: las mujeres durante el COVID-19*. Nueva York: ONU Mujeres.
- 6 OIT (Organización Internacional del Trabajo, 2022). *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2022* (anexo C1). Ginebra: OIT.
- 7 FAO (Organización para la Alimentación y la Agricultura, 2021). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo: Transformación de los sistemas alimentarios en aras de la seguridad alimentaria, una nutrición mejorada y dietas asequibles y saludables para todos*. Roma: FAO.
- 8 Ip, F. (2021). *“Malaysia: AMMPO and PERTIMIG Welcomes Government’s Move to Cover Some Social Security of Domestic Workers”*. Federación Internacional de Trabajadores del Hogar. 3 de mayo; Pinkcollar Employment Agency (2022). *“Compulsory SOCSO Coverage for Domestic Workers (2022)”*. 9 de febrero.
- 9 OIT (2022). *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2022 (Anexo C1)*. Ginebra: OIT.
- 10 ONU Mujeres (2022). *“More than 2 million moms left the labour force in 2020 according to new global estimates”*. Centro de datos de ONU Mujeres. 21 de febrero.
- 11 Del 15,28%, el 14,77% y el 19,38%, respectivamente. UIP (Unión Interparlamentaria, 2021). *“Monthly ranking of women in national parliaments: January 2021”*. IPU Parline.
- 12 ONU Mujeres (2021). *Más allá del COVID-19: Un Plan Feminista para la sostenibilidad y la justicia social*. Nueva York: ONU Mujeres; UNCTAD (2020). *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo. De la pandemia mundial a la prosperidad para todos: Evitar otra década perdida*.
- 13 UNCTAD (2020). *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo. De la pandemia mundial a la prosperidad para todos: Evitar otra década perdida*. Ginebra: UNCTAD.
- 14 Staab, S. y C. Tabbush (2022). *“Following a moving target on a global scale: Gender data collection during COVID-19”*. *Global Social Policy* 22 (1), pp. 184–189.
- 15 ONU Mujeres (sin fecha). *“Rapid Gender Assessments on the socioeconomic impact of COVID-19”*. Centro de datos de ONU Mujeres.
- 16 Friedman, E. (2016). *Interpreting the Internet: Feminist and Queer Counterpublics in Latin America*. Oakland: University of California Press; UIP (Unión Interparlamentaria 2021). *Las mujeres en el parlamento en 2020: Perspectiva anual*. Ginebra: UIP; Denkovski, D., N. Bernarding y K. Lunz (2021). *Power Over Rights: Understanding and Countering Transnational Anti-Gender Movements*. Vol. 1. Berlín: Center for Feminist Foreign Policy.





**Los efectos simultáneos de la pandemia del COVID-19, la aceleración de los desastres climáticos y los conflictos geopolíticos representan una amenaza a la igualdad de género y los derechos de las mujeres en todo el mundo. En este informe de ONU Mujeres y el PNUD se analizan las acciones que pueden tomar los Gobiernos hoy para evitar nuevos retrocesos y recuperar el terreno perdido, a la vez que impulsan medidas de resiliencia y se preparan para futuras crisis.**

A partir de una recopilación de datos globales única sobre unas 5000 medidas adoptadas por 226 países y territorios en respuesta al COVID-19, el informe concluye que, en general, las respuestas que ofrecieron los Gobiernos prestaron muy poca atención a las dinámicas de género. Sin embargo, existen ejemplos de innovación y aprendizaje de los que pueden obtenerse importantes lecciones para el diseño de políticas con perspectiva de género en tiempos de crisis.

El reporte ofrece, por primera vez, un análisis de los factores que llevaron a la implementación de respuestas sensibles al género más contundentes, y aporta enseñanzas fundamentales a los Gobiernos. Las implicancias en relación con las políticas son muy claras: los Gobiernos deben invertir hoy en servicios públicos y sistemas de protección social con perspectiva de género a fin de aumentar la resiliencia frente a futuras crisis; es necesario reforzar la capacidad institucional de promover la igualdad de género, las redes feministas y el liderazgo de las mujeres con el objetivo de incorporar de forma efectiva una perspectiva de género en las políticas; los movimientos feministas y las organizaciones por los derechos de las mujeres necesitan mayor apoyo para poder implementar agendas y desempeñar su rol en la demanda de rendición de cuentas y la prestación de servicios; además, se deben mejorar los datos y la evidencia sobre la igualdad de género y los derechos de las mujeres, y utilizar las tecnologías digitales con el fin de lograr que la igualdad de género sea parte de las respuestas a la crisis, la recuperación posterior y las transformaciones hacia el futuro.