



## **Consulta Regional para América Latina y el Caribe**

### **63.ª Sesión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW)**

Sistemas de protección social, acceso a servicios públicos e infraestructura sostenible para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas

TENDENCIAS, DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

## **DOCUMENTO BASE PARA DISCUSIÓN<sup>1</sup>**

**VERSIÓN 23 NOVIEMBRE DE 2018**



---

<sup>1</sup> Elaborado sobre la base del documento preparado por Fernando Filgueira, consultor de ONU Mujeres en la Oficina Regional para América Latina y el Caribe, con el apoyo de Cecilia Giambruno.

## 1. Introducción

La 63.<sup>a</sup> Sesión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (Commission on the Status of Women - CSW, por sus siglas en inglés), se realizará en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York del 11 al 22 de marzo de 2019. El tema de la CSW 63 examinará los **sistemas de protección social, acceso a servicios públicos e infraestructura sostenible para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas**.

La 63.<sup>a</sup> CSW se centra en tres áreas temáticas que no se suelen considerar, de manera conjunta, para la creación de políticas. Un número creciente de estudios, producido por investigadores e investigadoras feministas y academias en el mundo, indica que estas tres áreas temáticas no se pueden considerar aisladas una de otra. Los sistemas coordinados y bien financiados de protección social, servicios públicos e infraestructura sostenible son imperativos para lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (ODS 5). De hecho, forman la columna vertebral de la Agenda 2030 en su totalidad: de salud y bienestar (ODS 3) a educación de calidad para todos y todas (ODS 4), de erradicación de la pobreza (ODS 1) a la reducción de desigualdades (ODS 10) y de trabajo decente y crecimiento inclusivo (ODS 8) a la adaptación al cambio climático (ODS 13).

Hay conexiones significativas entre estas tres áreas que, cuando se tratan de la forma adecuada, tienen el potencial de multiplicar los impactos positivos y el trabajo en conjunto para mejorar la vida de las mujeres, lo que resulta en un progreso exponencial para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Esto es así porque la protección social, los servicios públicos y la infraestructura son centrales en la forma en que la sociedad se organiza a sí misma y brinda prioridad a las inversiones. Esta cuestión es clave para el bienestar de la sociedad en general y para la igualdad de género en particular. En muchos casos, los sistemas de protección social reproducen los roles tradicionales de género, lo cual refuerza la desigualdad de género. Los sistemas de protección social, la infraestructura y los servicios son también muy susceptibles a la financiación insuficiente y están muy expuestos a limitaciones fiscales durante los períodos de recesión económica.

Durante las décadas pasadas, las sociedades latinoamericanas han hecho avances significativos en la implementación de sistemas de protección social que puedan conferir cobertura, salud y seguridad social básicas, imitando buenas prácticas a nivel global (Esping-Andersen, 1990). Sin embargo, en la mayoría de los países, dichos sistemas no han expandido su calidad y, lo más importante, es que no han lidiado con las necesidades de cuidado y han dejado que este servicio sea provisto en su totalidad en los niveles familiar y privado. Además, en la región, los países construyeron sus esquemas de protección social con la referencia del modelo de familia nuclear de mediados de siglo XX, en el que el hombre es el sustento de la familia. Esto refuerza el poder tradicional, la división de labores y valores de acuerdo con el sexo, siguiendo las normas patriarcales (Draibe y Riesco, 2006). Según este enfoque, los servicios de cuidado son inexistentes o desvalorizados, y la infraestructura se concibe para servir al crecimiento económico, dejando de lado, en muchos casos, las necesidades básicas. Por lo tanto, los sistemas de protección social, la infraestructura y los servicios son tres áreas profundamente ignoradas con respecto al género en nuestras sociedades.

En cuanto a la protección social, el criterio de elegibilidad para acceder a la protección social ya sea con pensiones, por desempleo, por accidentes relacionados con el trabajo o con seguro de salud, se basa, en la mayoría de los países de la región, en el supuesto de que solo el trabajo con remuneración formal produce valor, mientras que el cuidado no remunerado o el trabajo basado en el hogar no lo hace. Por lo tanto, los hombres suelen trabajar por sueldos y contribuir a la seguridad social, con el derecho a ciertas formas de seguridad, lo que los protege de amenazas exógenas e idiosincráticas. Las mujeres a menudo trabajan en la esfera privada y no son capaces de contribuir a la seguridad social y benefician menos de la misma, o, en algunos casos, tienen derecho a acceder a través de la seguridad provista por su contraparte masculina (por ejemplo, pensiones por viudez, seguro de salud dependiente o asignaciones familiares contributivas. (Arza, 2018; Esping-Andersen, 2009).

Se pueden encontrar los mismos patrones en la forma en que se asignan los servicios. Por ejemplo, la mayoría de los servicios de educación en la región proveen una cobertura diaria de 4 a 5 horas, mientras que un día de trabajo completo para un trabajador promedio que intenta llegar a fin de mes consiste en un cronograma de trabajo de 8 horas. Los servicios de educación no tienen la finalidad de generar un balance entre las demandas productivas/reproductivas de los adultos, porque se asume que lo hará uno de los adultos que contribuye a traer una nueva vida a la sociedad.

Numerosos datos<sup>2</sup> muestran que la responsabilidad del cuidado de las horas no cubiertas se colocará, probablemente, en los hombros y el tiempo de la mujer del hogar.

Si bien en los últimos años se generaron esfuerzos importantes en programas de protección social tanto contributivos como no contributivos y en políticas para reconocer el valor del trabajo no remunerado de la mujer, en muchos casos, los sistemas actuales aún continúan reforzando el rol subordinado de la mujer y su rol prescriptivo en la división del trabajo según el sexo.

Con respecto a la infraestructura, ciertas inversiones tienden a favorecer a los hombres de clase socioeconómica alta en lugar de a mujeres y aquellos en una situación socioeconómica baja, como la inversión en autopistas para autos privados en lugar de carriles para bicicletas, subsidios para el combustible en lugar de subsidios para el transporte público, infraestructura de expansión energética orientada al negocio en lugar de inversiones de energía orientadas al hogar (redes para el hogar).

En resumen, la protección social, los servicios públicos y la inversión en infraestructura para el desarrollo sostenible requieren abordar los sesgos subyacentes que socavan el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género.

Este documento busca contribuir, desde una perspectiva regional, para fomentar la igualdad de género, el empoderamiento y el bienestar de las mujeres en un marco más amplio de desarrollo sostenible, como se establece en los ODS, a partir de la transformación y las nuevas sinergias entre los sistemas de protección social, el acceso a los servicios públicos y la infraestructura sostenible y sus interacciones. Como en los años previos<sup>3</sup>, ONU Mujeres está a cargo de la elaboración de este documento como soporte de las discusiones entre los ministros, ministras y personas responsables de los mecanismos para el avance de las mujeres y el apoyo de la declaración regional para el debate de las organizaciones de la sociedad civil y la CSW63. Su contenido refleja los resultados de la reunión del Grupo de expertos realizado por ONU Mujeres en Nueva York del 13 al 15 de septiembre de 2018. Sigue la estructura del Informe del Secretario General para la CSW63.<sup>4</sup> El documento contiene una parte introductoria que describe el contexto y resalta los riesgos e incertidumbres principales que enfrenta la región, seguido del marco conceptual que subyace en los sistemas de protección social, los servicios públicos y la infraestructura, así como también las sinergias potenciales creadas entre ellos. El documento concluye con un conjunto de recomendaciones en estas tres áreas interrelacionadas, como conductores de cambio en la promoción de la igualdad de género y el desarrollo sostenible en la región, y el logro de los ODS y la Agenda 2030.

---

<sup>2</sup> See for example CEPALSTAT:[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)

<sup>3</sup> *Empoderamiento económico de las mujeres en el mundo laboral cambiante*, documento base para discusión presentado en la Consulta Regional para América Latina y el Caribe de la CSW61 (Panamá, febrero de 2017) y *Desafíos y oportunidades para el logro de la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas de ámbitos rurales* es un documento base para discusión presentado en la Consulta Regional para América Latina y el Caribe de la CSW62 (Santo Domingo, febrero de 2018).

<sup>4</sup>En prensa. El Informe del Secretario General sobre la temática prioritaria de la CSW suele publicarse en enero, antes de cada CSW.

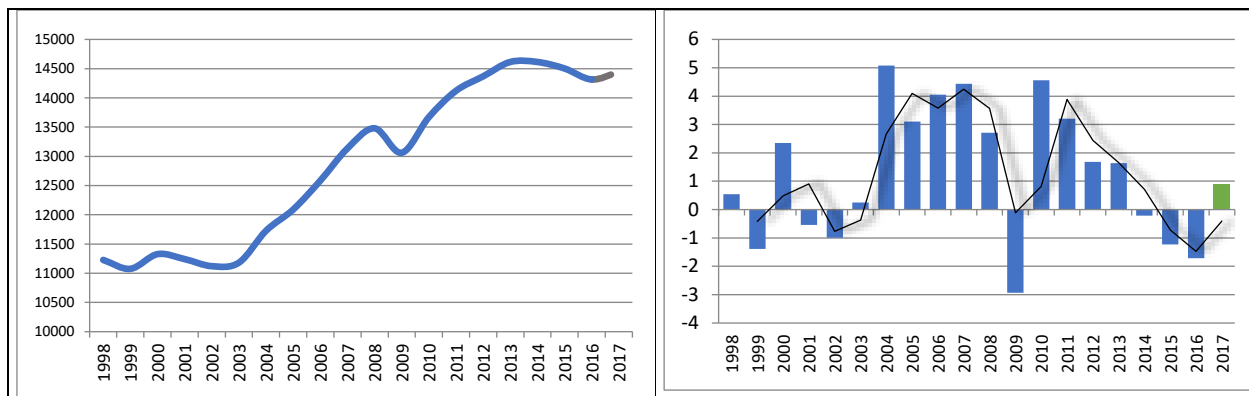
## 2. El contexto: Riesgos e incertidumbres que enfrenta la región.

Desde que la Plataforma de Acción de Pekín, que fue adoptada en 1995, América Latina y el Caribe han avanzado mucho en términos de derechos, empoderamiento y bienestar de las mujeres. En la región, el movimiento feminista de los 60, 70 y 80 ha marcado el camino para avances importantes en cuando a igualdad de género al comenzar el siglo XXI. Los gobiernos también han respondido de forma positiva durante este período, ya que América Latina y el Caribe son quienes muestran uno de los mayores niveles de alineación con los estándares y compromisos internacionales, las legislaciones progresivas y el acceso a los derechos, y el diseño de políticas y las inversiones públicas han mostrado una gran innovación y un gran progreso. Las tendencias estructurales con respecto al control de las mujeres sobre las elecciones reproductivas, el aumento de los logros educativos y las grandes ganancias en la participación de la fuerza de trabajo y en el empleo también han contribuido a la mejora de la posición de la mujer en la región.

En los últimos 25 años, se han logrado avances importantes en cuanto al empoderamiento económico de las mujeres, la capacidad y representación política, así como también la integridad física y la autonomía. El acceso a un ingreso autónomo a partir del aumento de la participación en el mercado laboral, un mayor criterio de elegibilidad para pensiones y transferencias de dinero para beneficios relacionados con los niños y niñas han significado que hoy más que nunca, las mujeres tengan acceso a su propio ingreso y a algunas formas de protección social. Así mismo, la grieta educativa de género de la mayoría de los países ya no existe, y las mujeres logran, en promedio, mayores títulos educativos, años de educación formal y tasas de graduación de la escuela secundaria que los hombres. Las tasas de mortalidad materna están disminuyendo a medida que las mujeres en ámbitos rurales acceden a cuidados obstétricos, al mismo tiempo que el aumento en el acceso a métodos moderno de anticoncepción ha resultado en un incremento en la elección reproductiva a las mujeres. De hecho, el cambio de siglo, especialmente entre finales de 1990 y 2008, fue particularmente positivo en la región respecto a la autonomía y el empoderamiento económico, político y físico de las mujeres (ONU Mujeres, 2017).

Sin embargo, a pesar de estos avances, existen algunas tendencias recientes en la región que son causa de preocupación. Luego de un período de prosperidad económica, progreso social y fortalecimiento democrático, muchos países han experimentado un retroceso económico y limitaciones fiscales, polarización social, desconfianza en el gobierno y, en algunos casos, crisis políticas. Factores externos, como la caída de los precios de las materias primas, las tendencias proteccionistas, la incertidumbre sobre la sostenibilidad de los flujos de remesas y los cambios en las políticas migratorias han contribuido a agravar estos desafíos (ONU Mujeres, 2017). En nombre de la austeridad, muchos de los avances relacionados con la provisión de protección social y la extensión de los servicios públicos están bajo amenaza de recortes, mientras que la desigualdad social entre países y al interior se está incrementando. El crecimiento modesto y más volátil de la economía de la región tiene un impacto sobre los niveles de pobreza y vulnerabilidad crecientes entre las familias. La ralentización del crecimiento económico ha demostrado afectar más la seguridad del ingreso de mujeres (y hombres), su subsistencia y sus capacidades, lo cual traerá desafíos importantes ante los que deberán responder la protección social, los servicios públicos y la infraestructura.

Gráfico 1 a,b: América Latina y el Caribe: GDP promedio per cápita y tasas de crecimiento 1998-2017



Fuente: Autor basado en los indicadores de desarrollo mundiales, el Banco Mundial y la proyección del FMI para la región en 2017.

En promedio, las tasas de crecimiento en la región han estado disminuyendo desde 2004. Esta caída de las tasas de crecimiento ha tenido un impacto en los indicadores del mercado laboral, con un aumento del desempleo, tanto para hombres como para mujeres, y una limitación en el incremento del empleo y las tasas de participación en la fuerza laboral. En comparación con los años entre 2000 y 2010, en los que las tasas de empleo para mujeres ganaron 6 puntos porcentuales, y las tasas de participación, cerca de 10 puntos porcentuales, los años entre 2012 y 2017 muestran, principalmente, tasas de participación paralizadas y una ligera disminución en la tasa de empleo para hombres y mujeres.

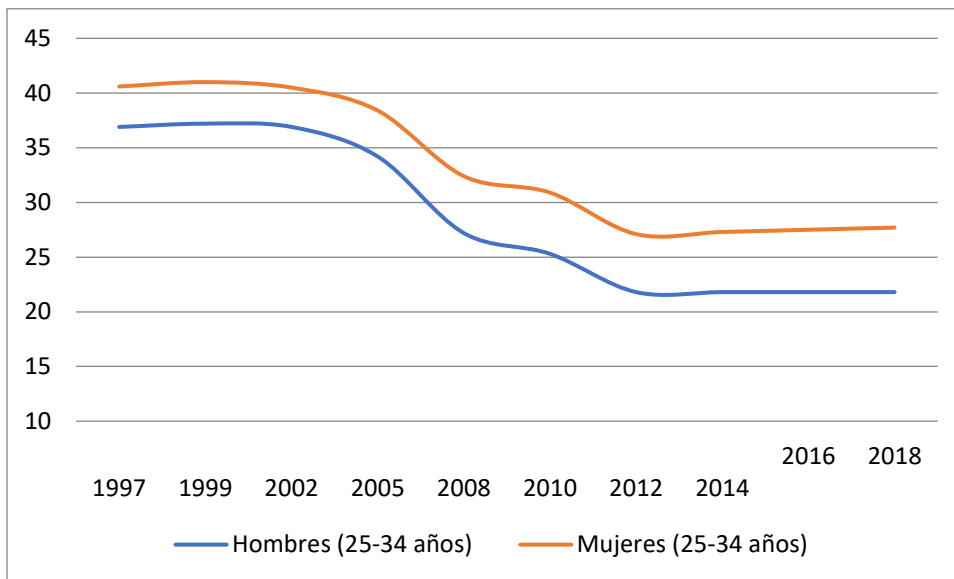
Tabla 1: América Latina y el Caribe: Tasas de desempleo, participación y empleo por sexo

|                              | 2007        | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2016                          | 2017        |
|------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------------|-------------|
|                              |             |             |             |             |             |             | Promedio del tercer trimestre |             |
| <b>Tasa de desempleo</b>     | <b>6,7</b>  | <b>6,5</b>  | <b>6,3</b>  | <b>6,1</b>  | <b>6,6</b>  | <b>7,9</b>  | <b>8,2</b>                    | <b>8,7</b>  |
| <b>Hombres</b>               | 5,4         | 5,4         | 5,4         | 5,3         | 5,7         | 6,9         | 7,2                           | 7,6         |
| <b>Mujeres</b>               | 8,7         | 7,9         | 7,6         | 7,3         | 7,9         | 9,2         | 9,9                           | 10,4        |
| <b>Tasa de participación</b> | <b>61,6</b> | <b>62,3</b> | <b>62</b>   | <b>61,9</b> | <b>62</b>   | <b>62</b>   | <b>61,7</b>                   | <b>61,8</b> |
| <b>Hombres</b>               | 75,8        | 75,8        | 75,5        | 75,3        | 75,2        | 75          | 74,5                          | 74,4        |
| <b>Mujeres</b>               | 48,7        | 49,7        | 49,6        | 49,4        | 49,6        | 49,9        | 49,8                          | 50,2        |
| <b>Tasa de empleo</b>        | <b>57,6</b> | <b>58,3</b> | <b>58,2</b> | <b>58,1</b> | <b>57,9</b> | <b>57,2</b> | <b>56,7</b>                   | <b>56,5</b> |
| <b>Hombres</b>               | 71,5        | 71,7        | 71,4        | 71,3        | 70,9        | 69,9        | 69,2                          | 68,9        |
| <b>Mujeres</b>               | 44,6        | 45,8        | 45,8        | 45,8        | 45,8        | 45,4        | 44,9                          | 45          |

Fuente: OIT, 2017. Panorama Laboral para América Latina y el Caribe

Después de un período exitoso desde finales de 1990 a 2015, en el que tanto la pobreza como la desigualdad mostraron una mejora en los indicadores, los últimos tres años muestran una parada total de las tendencias positivas y, en algunos casos, un aumento en los niveles de pobreza y desigualdad. El gráfico 2 muestra un ejemplo de dichas tendencias mostrando datos desagregados por sexo y edad. Como se puede ver, los datos de 2012 y 2014 muestran el final de la tendencia de disminución de la pobreza, con un aumento en la diferencia en pobreza por género. Los datos de 2016 y 2018 son estimaciones lineales que asumen un contexto económico similar a 2012 y 2014. El hecho de que algunas de las mayores economías se hayan deteriorado en su desempeño económico en 2016/2018 significa que la proyección para estos años, probablemente, subestime los niveles reales de pobreza.

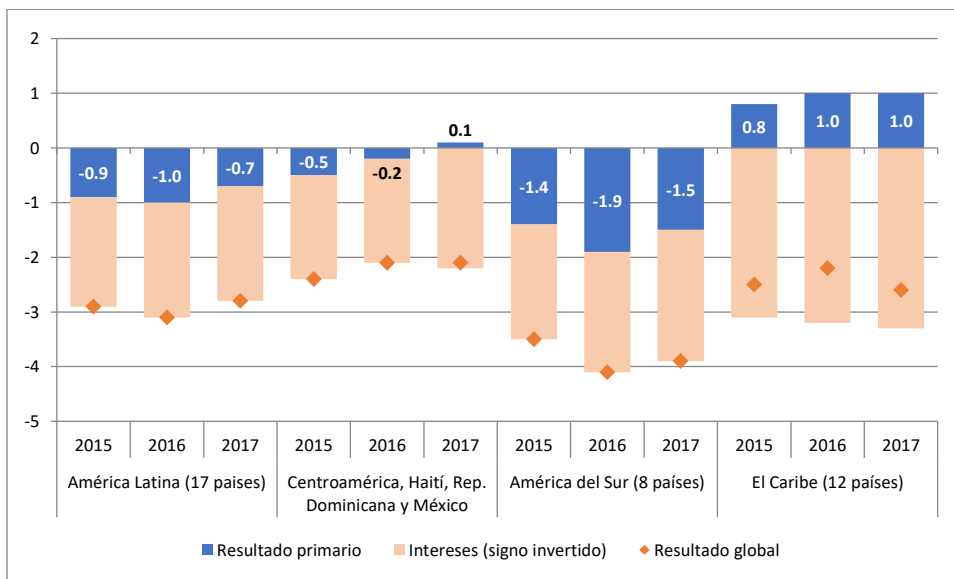
**Gráfico 2: América Latina: Evolución de las tasas de pobreza por sexo para un rango etario seleccionado**



Fuente: Autor basado en los datos de la CEPAL (18 países, promedio), series de pobreza antigua. Los años 2016 y 2018 son proyecciones lineales simples basadas en 2012 y 2014.

La realidad económica, combinado con el aumento de las tasas de interés, las cuales afectan la deuda externa e interna, también afecta la capacidad fiscal de los Estados. La región enfrenta un escenario fiscal complicado que requiere ya sea una reforma impositiva que aumenten la capacidad de los países para financiar la protección social, los servicios y la infraestructura, o una reasignación creativa y progresiva de los recursos fiscales actuales. La alternativa no es sostenible, ya que conduciría a medidas de austeridad que perjudicarían fuertemente la protección social y aquellos tipos de inversiones que necesiten ser protegidos y ampliados.

**Gráfico 3: Situación fiscal en América Latina y el Caribe, y subregiones: Resultado fiscal primario, pago de intereses y resultado final**



Fuente: CEPAL, 2017. Panorama Fiscal de América Latina.

Estas tendencias y condiciones, si bien son estresantes y desafiantes, no deberían conducir inevitablemente a la desinversión y a la reducción de personal dedicado a las políticas que contribuyen a la igualdad de género que protejan y aumenten el bienestar de las mujeres. Los altos niveles de desigualdad en la región están fuertemente relacionados no solo con una distribución desigual de los activos, sino también con regímenes fiscales débiles, regresivos o ambos. El gasto público, tanto entre sectores como dentro de ellos, no es ni progresivo ni tiene perspectiva de género en muchas áreas. Las reformas fiscales y la reasignación del gasto público pueden contribuir en gran medida a mejorar las vidas de las mujeres y los hombres que se encuentran en peor situación en la actualidad. Existen suficientes recursos actuales y potenciales para financiar sistemas de protección social, servicios públicos e infraestructura que tengan una perspectiva de género. Se necesita voluntad política y rendición de cuentas, así como un diseño, monitoreo y evaluación adecuados de las inversiones y programas sensibles a las cuestiones de género en protección social, servicios e infraestructura.

Sin embargo, la región está presenciando el aumento del consenso de austeridad, una vuelta a las reformas conducidas por el mercado, lo que podría tener un impacto altamente negativo en un espacio fiscal que ya está debilitado. Una preocupación particular es una ideología anti-género que busca quitar el progreso que las feministas han ganado con esfuerzo para extender la igualdad de oportunidades a las mujeres, que afecta los marcos legales, las políticas y las narrativas de forma reaccionaria y regresiva.

A pesar de estos desafíos, existen motivos para tener esperanza y espacio para actuar. Los gobiernos son los últimos responsables de la protección social, los servicios públicos y la infraestructura sostenible, ya sea al brindarlos ellos mismos, o al regular y controlar otras partes que lo hagan para asegurar no solo el cumplimiento de los principios y acuerdos de derechos humanos, al mostrar compromiso con una sociedad progresista y sostenible en la que los roles y las responsabilidades son equitativas entre hombres y mujeres, así como la eliminación de los estereotipos de género dañinos lo que es central para crear una nueva cultura, y para mostrar el potencial económico completo de la participación de las mujeres.

La idea de un piso de protección social implica que es necesario un sistema programado y articulado hacia la provisión universal de seguridad contra los ataques, y un ingreso y cuidado de salud básicos garantizados para prevenir la pobreza y la indigencia. Además, los servicios públicos de calidad se deben incluir dentro de los sistemas de protección social para que estos funcionen con su máxima capacidad. La infraestructura sostenible está menos aceptada, pero tiene la misma importancia, y es necesaria para brindar a las mujeres el bienestar básico y para conectar a las mujeres con los servicios, los mercados y los recursos.

### 3. El potencial: Crear sinergia entre la protección social, los servicios públicos y la infraestructura para la igualdad de género y el desarrollo sostenible.

**La protección social**, de forma amplia, se refiere a los programas y políticas que buscan cumplir tres objetivos generales: a) políticas y programas que buscan brindar protección a las personas contra amenazas exógenas (crisis económica, aumento rápido de la inflación o de ciertos precios, desastres naturales) e idiosincráticas (eventos de la vida) que puedan afectar de forma negativa su bienestar; b) políticas y programas que buscan aliviar, reducir o eliminar situaciones de pobreza o extrema necesidad; y c) sistemas de transferencias de efectivo no contributivas que busquen brindar un piso universal para las categorías de población que no sean las de pobreza (por ejemplo, por edad adulta, transferencia familiar, transferencia a familias mono parentales encabezadas por una mujer, etc.).

En general, pensamos que esas políticas o programas son transferencias de dinero que se producen a medida que las personas enfrentan problemas, procesos o eventos que cambian su vida, o para enfrentar la pobreza. La protección social en especie, el acceso al empleo subsidiado y al seguro de salud también son elementos críticos del marco de protección social en muchos países de la región. Crear bases de protección social adecuados para mejorar el bienestar de la mujer, su empoderamiento y su autonomía requiere expandir el acceso contributivo para asegurar mecanismos y extender sistemas de transferencia de dinero no contributivo de una forma que sea contribuya a la igualdad de género y que luche contra los prejuicios arraigados que discriminan a las mujeres y que reconozca el conjunto real de riesgos y vulnerabilidades que las mujeres enfrentan en la vida real.

**Los servicios sociales y públicos** se pueden dividir en dos grandes categorías: aquellos que buscan brindar acceso a los servicios sociales básicos que brindan apoyo y promueven las capacidades humanas organizados a través de medios colectivos (salud, educación, cuidado), y aquellos fuertemente relacionados con el desarrollo de infraestructura física y la provisión, a partir de esas infraestructuras, de utilidades básicas que cubran un amplio rango de usos y necesidades (agua, energía, sanidad, vivienda). Los requisitos de movilidad se cubren a través de una combinación de servicios organizados de forma colectiva (como transporte público) e infraestructura física (rutas, autopistas, puentes, sendas peatonales, etc.). Todos esos servicios requieren el desarrollo de una infraestructura física, humana y financiera que haga posible la producción y distribución de dichos servicios.

La infraestructura social se puede definir, de forma amplia, como la construcción y el mantenimiento de facilidades que brinden apoyo a los servicios sociales. La forma en que se desarrolla la **infraestructura** y la cantidad y calidad de dicha infraestructura afectará la provisión de diferentes servicios brindados, así como también la capacidad de aprobar y sostener sistemas de protección social. Las decisiones con respecto a la inversión y el desarrollo de la infraestructura son de gran importancia porque, a partir de su naturaleza, determinan los obstáculos y las posibilidades a largo plazo, y tendrán costos y efectos reducidos en el futuro que crean fuertes dependencias en la trayectoria con respecto al acceso y a los tipos de servicio, así como también los mecanismos de protección social.

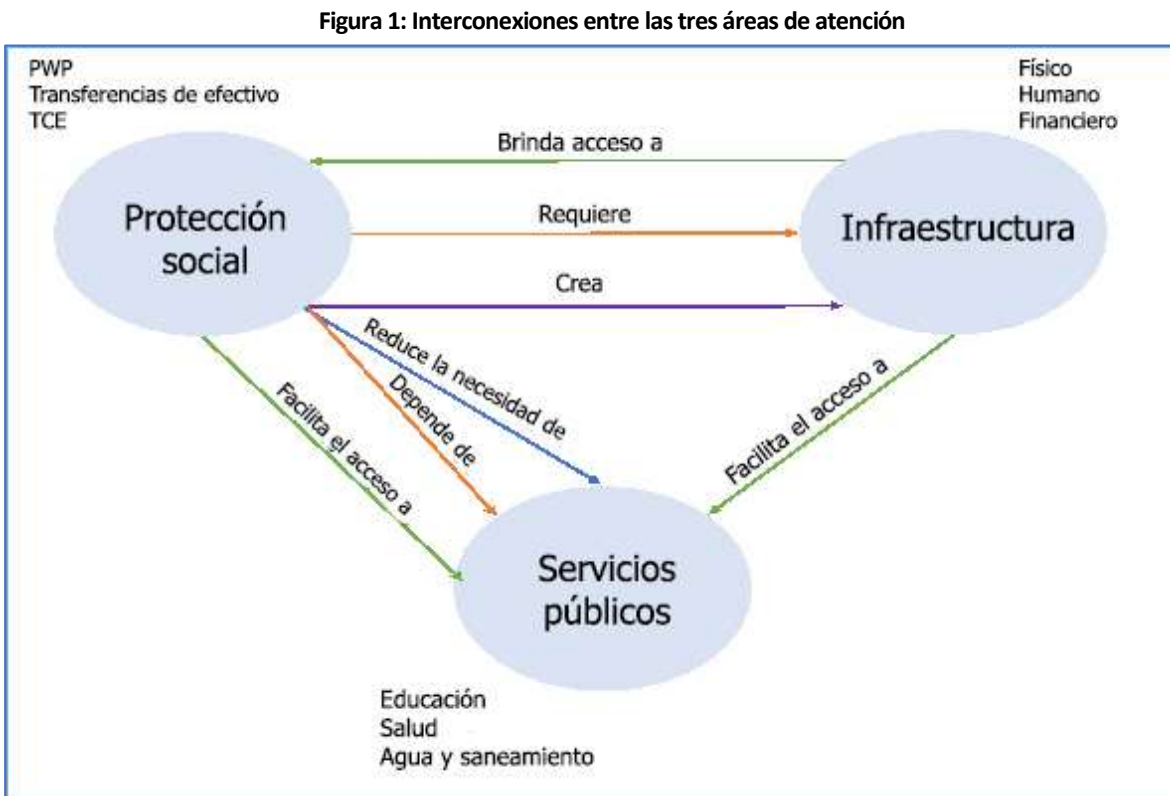
Como se estableció previamente, la protección social, los servicios públicos y la infraestructura no son simplemente relevantes para el bienestar y el empoderamiento de la mujer, sino que, además, cuentan con grandes complementariedades que pueden reforzar los prejuicios negativos contra las mujeres. La infraestructura para el cuidado de la salud obstétrica puede tener un beneficio menor para las mujeres de menor ingreso, si esto se sitúa en áreas urbanas a las que es difícil llegar, con altos costos de movilidad. Además, si el acceso a dicha infraestructura de recursos físicos y humanos requiere altos copagos (estructura financiera) para financiar su provisión diaria y los costos, y, por lo tanto, impone altos costos de acceso, nuevamente, será de una relevancia menor para mujeres de menor ingreso. La construcción de autopistas que limiten la movilidad de las mujeres de su casa hacia centros de cuidado o educativos a los que asisten sus hijos impone costos de tiempo de acceso altos para ellos. El transporte infantil subsidiado disminuiría notoriamente dichos costos. Las inversiones en infraestructura de energía que solo puede proveer energía para lámparas tendrán un impacto menor en la carga de trabajo de las mujeres en el hogar si ellas no son capaces de utilizar otros electrodomésticos que ayuden a ahorrar tiempo. Las transferencias de dinero para familias con hijos brindan recursos para pagar el costo de movilidad que requiere la asistencia a dichos centros, y, al mismo tiempo, asistir a esos centros educativos ayuda a crear el capital humano que, finalmente, constituirá parte de la infraestructura de recursos humanos.

El hecho de que, durante tanto tiempo, hemos ignorado estas interconexiones (y la forma de medirlas) implica que hemos perdido, durante mucho tiempo, un cuadro analítico y exploratorio mayor para mejorar la calidad de inversión y el diseño de políticas. En el caso del género, esto es especialmente trágico. Los prejuicios establecidos en cada área multiplican, en sus interacciones, los efectos negativos en el bienestar y el empoderamiento de la



mujer. Lo opuesto también es verdad: si pensamos de forma estratégica cómo cada área, y las tres juntas, pueden trabajar en conjunto para mejorar la vida de las mujeres, las ganancias también se multiplicarán.

La siguiente figura muestra las relaciones y la interacción entre estas tres áreas diferentes.



Fuente: Chopra, Deepta (2018) Inicio del empoderamiento de la mujer; logro de la igualdad de género: Interconexiones entre protección social, infraestructura y servicios públicos

Otra forma de analizar estas diferentes áreas, para así lograr mayor nivel de detalle en cada una de ellas, es ver cómo se superponen en su potencial para mejorar la igualdad de género, el empoderamiento y el bienestar de las mujeres. No es solo que están interrelacionadas y son interdependientes. La cuestión es que, en muchos casos, se superponen directamente en sus funciones. Si las mujeres van a tener acceso a actividades que generen un ingreso, a servicios de cuidado y a energía con el alcance y la calidad adecuados, son necesarios sistemas de transporte público adecuados, protección social y servicios de salud adecuados para ese propósito. La figura 2 (página siguiente) muestra la superposición y las sinergias potenciales que las diferentes áreas pueden tener con respecto al bienestar, el empoderamiento y la autonomía de las mujeres.

Para lograr la igualdad de género, es necesario prestar atención a las desigualdades de género, que se deben integrar en la protección social, los servicios públicos y la infraestructura, desde el diseño hasta la implementación. Al hacerlo, estaremos apoyando la resiliencia, la transformación de las economías y la realización de los derechos de las mujeres a través de estrategias de inversión social que combinen la protección social, los servicios públicos y la infraestructura.

**Figura 2: Vista de las interconexiones y la superposición potencialmente positiva al transformar las áreas de políticas en protección social, servicios e infraestructura.**



Fuente: Elaboración propia.

Una forma estratégica de abordar los problemas es combinar el enfoque de género y el enfoque de derechos en el diagnóstico, el diseño, la implementación y la evaluación de dichas políticas. Como se indica en el informe de la Reunión del Grupo de Expertos sobre *"Sistemas de protección social, acceso a servicios públicos e infraestructura sostenible para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas"*<sup>5</sup>:

"Los principios de derechos humanos, incluso los derechos laborales, deben guiar el diseño y la implementación de los sistemas de protección social, los servicios públicos y la infraestructura sostenible que beneficie tanto a hombres como mujeres, incluso a quienes viven en países en los que no son ciudadanos. Estos incluyen los principios de igualdad sustantiva y no discriminación avanzados mediante la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra Mujeres (CEDAW), el Convenio internacional de derechos económicos, sociales y culturales (ICESCR), la declaración de principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT, y el reconocimiento de desigualdades múltiples y vinculadas articuladas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En la práctica, esto significa prestar atención a lo siguiente:

- Accesibilidad, que incluye la provisión de información sobre programas, servicios e infraestructura disponibles, así como también la accesibilidad física de estos.
- Asequibilidad, que significa que la recepción de beneficios y el uso de servicios e infraestructura no deben ser prohibitivos debido al costo.
- Adaptabilidad, que significa que los programas, servicios e infraestructura son adecuados para cumplir con los diferentes valores culturales y barreras tecnológicas (incluso educación).

<sup>5</sup>Organizado por ONU Mujeres en Nueva York del 13 al 15 de septiembre de 2018 como preparación para la 63ª sesión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW63).

- Respuesta ante el género, que significa que los programas, los servicios y la infraestructura no dependen de las normas de género discriminatorias, sino que reconocen y buscan cambiar los resultados discriminatorios (por ejemplo, la división equitativa del trabajo de cuidado no remunerado entre hombres y mujeres).
- Calidad, que significa que los gobiernos se esfuerzan para asegurar que los programas, los servicios y la infraestructura son apropiados y seguros, y no categorizan por género, clase social ni ubicación geográfica, entre otros factores.
- Transparencia, que significa que toda la información relevante se haga pública y que los beneficiarios y beneficiarias potenciales y actuales, así como los usuarios y usuarias del servicio, tienen el derecho al acceso.
- Participación, que significa que la ciudadanía tiene la capacidad para influenciar los resultados en los procesos de toma de decisiones a través de medios democráticos.
- Responsabilidad, que significa que las autoridades definen de manera clara las responsabilidades, justifican las decisiones tomadas y las hacen cumplir.
- Realización progresiva, sin regresión, y la utilización de recursos disponibles al máximo, que significa que los gobiernos tienen la obligación de tomar medidas para maximizar los recursos disponibles, hacer realidad los derechos económicos y sociales; y que a medida que sea posible, la protección social, los servicios públicos y la infraestructura sostenible sea financiada, distribuida y administrada de manera pública y responsable para el público".

En la actualidad, la región carece de una normativa acordada sobre un marco basado en tales principios que cubra e integre las tres áreas focalizadas en consideración (sistemas de protección social, servicios públicos e infraestructura). Mientras se ha logrado algo de progreso, existen brechas persistentes y algunos puntos ciegos importantes que se continúan abordando.

#### 4. La realidad: Los avances, las brechas persistentes y los puntos ciegos al género

Las mujeres han conseguido un acceso significativo a la protección social de naturaleza contributiva y no contributiva en la década de los 90 hasta el 2012. El progreso se ha estancado después de que las desigualdades socioeconómicas y de género entre mujeres persistieran (ONU Mujeres, 2017). El acceso a servicios adecuados en salud, educación, así como los servicios públicos, como electricidad, saneamiento y agua, ha presentado mejoras entre 1990 y 2011 (CEPAL, 2013). No existe información disponible para una evaluación similar en los últimos siete años a nivel regional, pero la información provista de algunos países sugiere que mientras las mejoras continuaron, la tasa disminuyó (CEPAL, 2013, CEPAL, 2017). La inversión en infraestructura física y humana se ha demorado, haciendo que las ganancias previas sean frágiles e insuficientes para abarcar mayores brechas de cobertura y, en muchos casos, de calidad limitada. La infraestructura financiera y las bases fiscales de las ganancias previas también se han estancado. Durante el auge creciente, tales déficits eran invisibles debido al incremento en los impuestos por el alto crecimiento económico. En tal contexto marchito, la fragilidad de la estructura impositiva y los mecanismos financieros para la protección social y servicios sociales y públicos se vuelven evidentes (CEPAL, 2017). El agotamiento de los recursos para una inversión acelerada de infraestructura (CEPAL, 2017).

En América Latina y el Caribe, las desigualdades socioeconómicas, de género, generacionales, étnicas y territoriales han hecho metástasis hace mucho tiempo, creando vulnerabilidades importantes, ineficiencias y límites en la capacidad del estado para enfrentarlos. Estas desigualdades están integradas en los sistemas de protección social, desarrollo de infraestructura y servicios sociales y públicos en la región. Los buenos años que abarcan entre la década de los 90 a la primera década del siglo XXI tuvieron puntos ciegos en cuanto a estas desigualdades y sus interacciones. Ni la protección social, ni los servicios públicos ni el desarrollo y la inversión en infraestructura pudieron tener un impacto significativo en esta fábrica de desigualdad. Esto no quiere decir que no se logró ningún tipo de progreso, pero la evidencia y las tendencias recientes sugieren que no han sido lo

suficiente para salir adelante o, en otras palabras, para transformar la economía política que creó estos problemas en primer lugar.

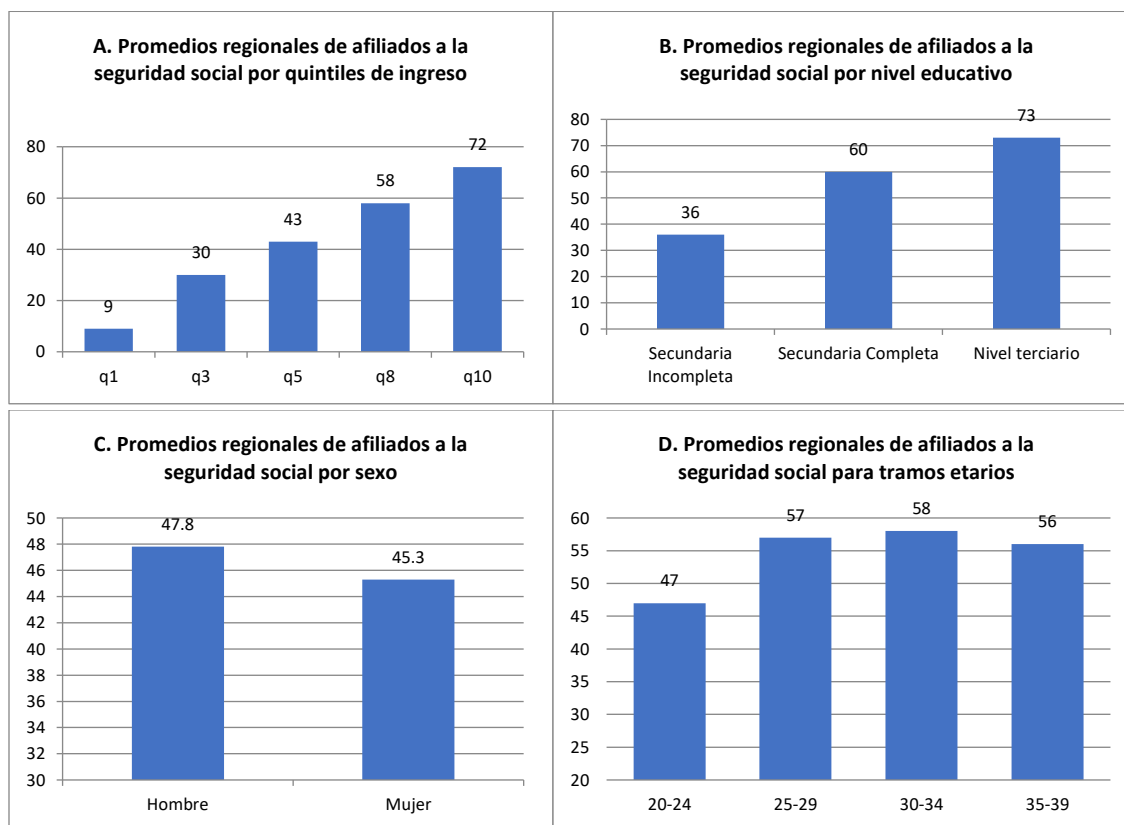
## Protección social

En cuanto a los mecanismos de seguros, los sistemas de seguridad social tradicionales y contributivos tienen un equipo de programas relativamente estables que, en la actualidad, al menos legalmente, cubre una gran variedad de conmociones y riesgos:

- Pensiones por vejez, supervivencia y discapacidad son para:
  - sustituir salarios cuando una persona alcanza la vejez y se jubila de un trabajo remunerado;
  - la pérdida del ingreso familiar (debido a la muerte de la cabeza de familia o el beneficiario de una pensión) es reemplazado en parte por una transferencia de efectivo que se da a otro integrante de la familia desempleado (por lo general la viuda, el viudo o los hijos/as);
  - los trabajadores que se encuentren en una situación de discapacidad (debido a la edad, la salud o debido a un accidente).
- Seguro de desempleo: se paga en situación de desempleo en base a las contribuciones de un salario previo.
- Seguro de accidentes: se paga (por lo general en una vez, costos en salud o servicios sin cargo y, a veces, como ayuda salarial) a los trabajadores que tuvieron accidentes en el lugar de trabajo.
- Licencia por enfermedad y seguro: mientras una persona no puede ir a trabajar debido a un certificado médico, la licencia se otorga y el pago se realiza para sustituir al salario.
- Licencia por maternidad, por paternidad y familiar: el programa más extenso son las licencias por maternidad y conllevan el derecho de tomarse tiempo fuera del trabajo debido al embarazo y al parto, y el derecho de recibir tanto el salario completo o parte de este durante la licencia. Las licencias por paternidad, para cuidar a los niños y niñas, a las personas mayores o a cualquier otro integrante de la familia no están tan desarrolladas.
- Prestaciones familiares: los y las trabajadoras en la economía formal en muchos países están autorizadas, por lo general, a recibir una asignación cuando tienen a cargo menores hasta cierta edad (en general, menores de 18).
- Seguro de salud: los y las trabajadoras en la economía formal tienen acceso a servicios de salud basados en contribuciones a los sistemas de seguridad social.

Como se puede ver, este es un grupo poderoso de mecanismos de seguros para los y las trabajadoras que cubren un rango amplio de riesgos y conmociones potenciales que la mayoría de las personas enfrentan en la vida. Sin embargo, esto, en el formato contributivo tradicional, solo llega a personas que trabajan por un salario y están en una relación de dependencia estable y formal con el sistema de seguridad social. En el caso de América Latina y del Caribe, estos sistemas muestran una serie de problemas. Antes que nada, el mercado laboral formal es pequeño en la región, dejando una gran parte de trabajadores y trabajadoras sin ninguno de estos seguros.

**Gráfico 4 a, b, c, d: América Latina (18 países): Cobertura para personas de 15 años y mayores que están trabajando según variables seleccionadas (en %)**



Fuente: Elaboración propia según CEPAL. Promedio regional no ponderado. Porcentaje de todos los y las empleadas de 15 años o más. Información tomada cerca del 2015.

En segundo lugar, en muchos países de la región en realidad solo existe un subgrupo de estos programas. De hecho, el seguro de desempleo y las prestaciones familiares contributivas como programas nacionales para todos los y las trabajadoras formales están presentes en menos de la mitad de los países de la región.

Las mujeres empleadas tienen en promedio niveles de contribución al sistema de seguridad social similares en relación con los hombres, sin embargo, es menos continuo y más interrumpido. Adicionalmente, los salarios de las mujeres son más bajos y así, el índice de reemplazo equivalente por lo general implica menores niveles de protección. En tercer lugar, el índice de desempleo de la mujer es más alto que el del hombre, por lo que hasta las que están en el mercado laboral tendrán menos acceso a la seguridad social. La mujer trabaja más en trabajos no remunerados (cuidados y tareas del hogar) y menos en actividades remuneradas. Los índices de participación de hombres y mujeres siguen diferenciados de manera marcada en la región. Existen muchos aspectos en el transcurso de la vida de las mujeres que pueden limitarlas en el acceso al seguro social contributivo, tales como: el índice y los tipos de participación en el mercado laboral, los niveles de salarios, la maternidad y la carga de una cantidad desproporcionada de trabajo no remunerado en la sociedad (Arza, 2018). En cuanto a la participación en el mercado laboral y a pesar de la tendencia al alza en la región, el índice promedio de la participación de la mujer en el mercado laboral sigue siendo sustancialmente más bajo que el del hombre. El índice promedio de participación de la mujer es de 56,4%, comparado con el 84,7% del hombre (población de 25 años en adelante, año 2015) (ONU Mujeres 2017). Y a pesar de que la brecha en la participación entre mujeres y hombres se ha reducido en las últimas dos décadas, queda alrededor del 28%. La participación en el mercado laboral es también

altamente estratificada en estatus socioeconómicos que generan diferentes escenarios de empoderamiento femenino a lo largo del estrato social (ONU Mujeres 2017; Filgueira y Martínez Franzoni, 2017).

Tabla 2: Programas de seguro social contributivos en la región

|                      | Prestaciones familiares | Jubilación, discapacidad o viudez<br>Jubilación | Seguro de desempleo | Seguro de accidentes | Seguro por enfermedad | Licencia por maternidad |
|----------------------|-------------------------|---|---------------------|----------------------|-----------------------|-------------------------|
| Argentina            | Sí                      | Sí  | Sí                  | Sí                   | Sí                    | Sí                      |
| Bolivia              | Sí                      | Sí  | Restringido         | Sí                   | Sí                    | Sí                      |
| Brasil*              | Sí                      | Sí  | Sí                  | Sí                   | Sí                    | Sí                      |
| Chile                | Sí                      | Sí  | Sí                  | Sí                   | Sí                    | Sí                      |
| Colombia             | Sí                      | Sí  | Sí                  | Sí                   | Sí                    | Sí                      |
| Costa Rica           | No                      | Sí  | Restringido         | Sí                   | Sí                    | Sí                      |
| Ecuador              | No                      | Sí  | Sí                  | Sí                   | Sí                    | Sí                      |
| El Salvador          | No                      | Sí  | No                  | Sí                   | Sí                    | Sí                      |
| Guatemala            | No                      | Sí  | No                  | Sí                   | Sí                    | Sí                      |
| Honduras             | No                      | Sí  | No                  | Sí                   | Sí                    | Sí                      |
| México               | Sí                      | Sí  | Restringido         | Sí                   | Sí                    | Sí                      |
| Nicaragua            | No                      | Sí  | No                  | Sí                   | Sí                    | Sí                      |
| Panamá               | No                      | Sí  | No                  | Sí                   | Sí                    | Sí                      |
| Paraguay             | Restringido             | Sí  | No                  | Sí                   | Sí                    | Sí                      |
| Perú                 | No                      | Sí  | Restringido         | Sí                   | Sí                    | Sí                      |
| República Dominicana | No                      | Sí  | No                  | Sí                   | Sí                    | Sí                      |
| Uruguay              | Sí                      | Sí  | Sí                  | Sí                   | Sí                    | Sí                      |
| Venezuela            | No                      | Sí  | Sí                  | Sí                   | Sí                    | Sí                      |

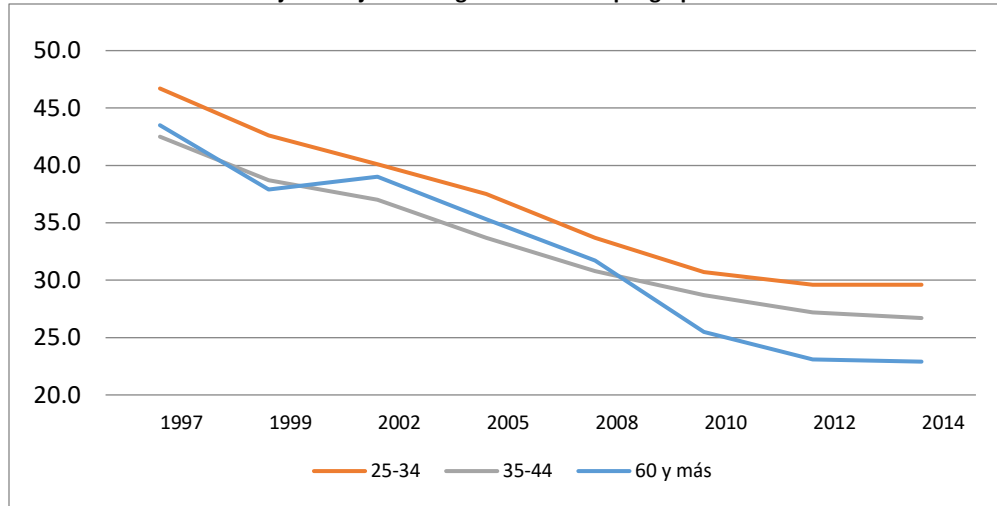
Fuente: Adaptado de OIT, 2017

Otras formas de protección social pueden ser, y muchas veces lo son, estructuradas alrededor de sistemas no contributivos. En la región, estos son en la mayoría dirigidos a los pobres (o extremadamente pobres) y cubren solo una fracción de los programas presentados en regímenes contributivos:

- Las transferencias de efectivo a familias con hijos: mientras esto es una característica relativamente nueva en la región, se ha extendido en forma de Programas de Transferencia Condicionada en Efectivo donde se dirigen hacia las personas en situación de pobreza o pobreza extrema.
- Las pensiones de jubilación no contributivas para personas ancianas se han ampliado y se dirigen a aquellos que no tienen pensiones de jubilación contributivas o, en especial, a aquellos que no tienen pensiones de jubilación contributivas que, además están en situación de pobreza o se encuentran debajo de un cierto límite de ingreso.

Estas dos formas de protección social se han expandido de manera significativa en la región, incrementando el acceso de la mujer a las pensiones de jubilación y otros tipos de ingresos. La combinación de índices en aumento de la participación laboral, acceso en aumento de las transferencias de efectivo familiar y regímenes de jubilación contributivos subsidiarios o no contributivos y la expansión en cobertura contributiva para la mujer sin ningún ingreso han disminuido en la región en una manera substancial.

Gráfico 5: Porcentaje de mujeres sin ingreso autónomo por grupos etarios seleccionados



Fuente: ONU Mujeres, 2017.

Tanto la expansión de transferencias de efectivo y las reformas de las pensiones nos han ayudado a entender parte de estas ganancias. Las transferencias condicionadas en efectivo (TCE) se han expandido y hoy cubren una parte importante del bajo ingreso doméstico. Las reformas de las pensiones incrementaron la cobertura y alcanzaron a las mujeres que, sin estas reformas, no hubiesen tenido acceso a ninguna de estas ayudas en la vejez y en la jubilación.

Sin embargo, la mayoría de estos programas no contributivos (en especial aquellos relacionados a las transferencias de efectivo familiares) enfrentan distintos desafíos en el camino para convertirse en pilares importantes para los sistemas sólidos de protección social con perspectiva de género.

- En muchos casos, carecen de las garantías que aparecen en los derechos consagrados legalmente. Los decretos presidenciales y, en algunos casos, ni siquiera eso, son las débiles bases legales de muchos programas no contributivos.
- Enfoque extremadamente individualizado y fragmentado: una elección de programas a medida para una población específica y altamente definida ha hecho que estos programas sean menos eficientes y eficaces para combatir la pobreza y para proveer un suelo básico real para la protección social.
- Los beneficios de bajo nivel: en muchos casos los beneficios provistos por tales programas son tan bajos que los hace más testimoniales que sustanciales. La carencia de un criterio de indexación legalmente establecido, en muchos casos, los hace propensos a la erosión de valores con el paso del tiempo.
- Condicionalidad: La mayoría de estos programas tienen cláusulas condicionales que refuerzan los patrones tradicionales de la división laboral de género, encerrando a las mujeres en sus roles tradicionales.

En general, esos rasgos y problemas implican que, en la mayoría de los casos, las transferencias de efectivo a familias se quedan cortas al cubrir a aquellos en la pobreza y a veces a aquellos en la pobreza extrema, el esfuerzo fiscal es extremadamente limitado y los valores de tales transferencias de efectivo son bastante bajas.

**Tabla 3: Cobertura, esfuerzo fiscal y valores estimados promedio de transferencia de efectivo en América Latina**

|                             | La cobertura de transferencia de efectivo en individuos de hogares pobres con hijos e hijas menores de edad (porcentaje del total de las personas en hogares pobres con hijos e hijas menores de edad) |                    |                  | Valor estimado de la prestación por menor de edad en dólares americanos | Esfuerzo fiscal            |
|-----------------------------|--|--------------------|------------------|---|----------------------------|
|                             | En pobreza   | En pobreza extrema | En pobreza media | Valor típico de prestación por hijo/a                                   | Gasto en porcentaje de PBI |
| <b>Argentina</b>            | 42   | 43                 | 42               | 94,8  | 0,68                       |
| <b>Uruguay</b>              | 85,9   | 91,3               | 85,4             | 45,6  | 0,39                       |
| <b>Bolivia</b>              | 76,9   | 80,7               | 72,9             | 28,9  | 0,2                        |
| <b>Ecuador</b>              | 64,1   | 71,8               | 58,3             | 50  | 0,66                       |
| <b>Jamaica</b>              | 57,1   | 65,1               | 52,1             | s/d   | 0,35                       |
| <b>Colombia</b>             | 53,3   | 61,9               | 49,7             | 27,6  | 0,27                       |
| <b>Brasil</b>               | 52,4   | 65,9               | 41,9             | 32,7  | 0,5                        |
| <b>Guatemala</b>            | 49   | 64                 | 43               | 13  | 0,06                       |
| <b>México</b>               | 45,1   | 51,5               | 25,7             | 56,5  | 0,23                       |
| <b>Panamá</b>               | 34,5   | 49,8               | 20,9             | 50  | 0,1                        |
| <b>Perú</b>                 | 34,3   | 52,9               | 23,4             | 21,5  | 0,18                       |
| <b>República Dominicana</b> | 32,8   | 38,4               | 30,8             | 25,1  | 0,43                       |
| <b>Honduras</b>             | 28,7   | 34                 | 15,5             | 11,8  | 0,2                        |
| <b>Costa Rica</b>           | 24,2   | 23,1               | 24,7             | 42  | 0,17                       |
| <b>Chile</b>                | 21,8   | 25,1               | 20,1             | 45  | 0,15                       |
| <b>El Salvador</b>          | 11,1   | 16,3               | 9,2              | 30  | 0,24                       |
| <b>Paraguay</b>             | 11   | 18,2               | 5,2              | 26  | 0,22                       |

\* En el caso de Argentina, las estimaciones de cobertura son un proxy con base en datos de la encuesta de protección social procesada por CIPPEC, no para hogares en situación de pobreza, sino para hogares por deciles de ingreso. Se consideró el valor de cobertura en el primer quintil como pobreza extrema y del segundo decil como pobreza moderada con base en parámetros del año 2015 sobre incidencia de la pobreza  
Fuente: Robles, Rubio & Stampini, 2015, IADB para cobertura, CEPAL Base de datos sobre prestaciones no contributivas en línea para montos promedios y esfuerzo fiscal, datos a 2017. <https://dds.cepal.org/bpsnc>

Existen dos puntos ciegos adicionales en cuanto al género en la protección social en la región. El primero se relaciona con la protección social de cara al cambio de arreglos familiares sobre el curso de la vida de las mujeres. De la información comparable que tenemos, menos del 30 % de las mujeres en hogares monoparentales con niños/as menores de 18 años en la región reciben algún pago en calidad de transferencia por parte de los padres (cada pago por pensión alimenticia). Tanto el marco legal y, en especial, los mecanismos de ejecución en la región no cumplen con el cometido de proteger a las mujeres. El segundo, en muchos países en la región existe una gran parte de mujeres que trabajan, pero no reciben ingresos. Nos referimos al trabajo no remunerado de cuidados o servicios domésticos que las mujeres suelen hacer. Estas son mujeres que trabajan en empresas pequeñas, por lo general, familiares en sectores informales urbanos o rurales de la economía, pero están clasificados como trabajadores familiares no remunerados.

En conclusión, aunque los sistemas de protección social han mejorado en los últimos 25 años, muchas de esas mejoras se han estancado en los últimos cinco años. Las grandes brechas y los puntos ciegos siguen y tienen que enfrentarse en un escenario que ha empeorado en dimensiones económicas, fiscales y políticas. Defender las



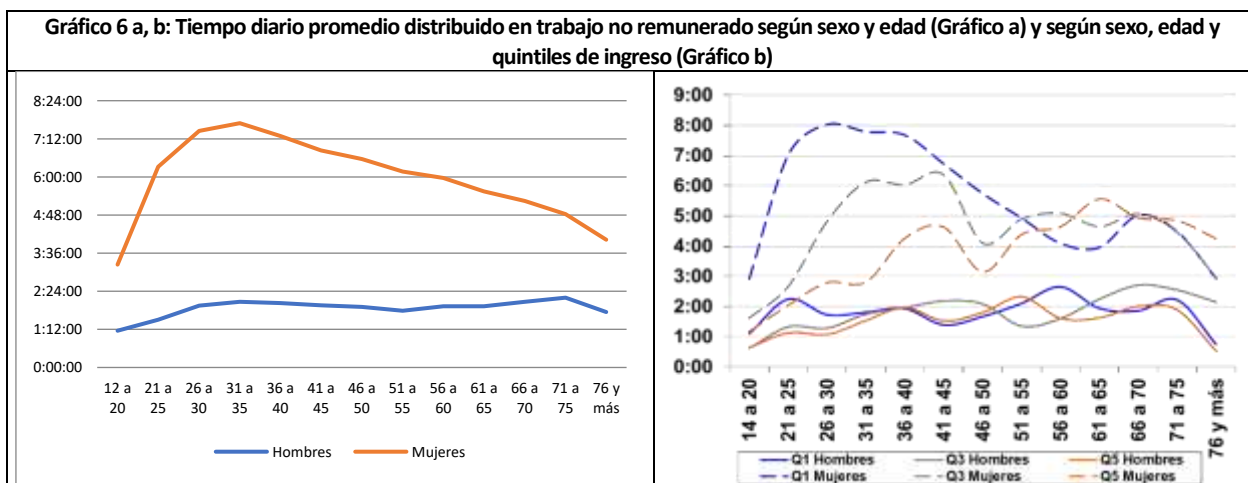
ganancias, promover mejoras, crear sinergias con servicios públicos y el desarrollo de infraestructura requerirá tanto voluntad política como capacidad técnica. Construir la coalición de distribución, desarrollar el diseño de capacidades y mejorar el monitoreo, la medición y la evaluación de nuestros programas de protección social son las tareas que hay que aceptar.

### Servicios públicos sociales: Educación, Salud y Cuidados

Los servicios públicos incluyen educación, servicios de salud y cuidado, por un lado, y accesos básicos a otros servicios como energía, agua y saneamiento. Además, el transporte público debe adherirse como servicio básico que brinda movilidad.

La educación y los servicios de salud son los pilares para construir y mantener las capacidades humanas, y tener una implicación crítica para el empoderamiento, autonomía y el bienestar de la mujer. Como se establece en el informe de Grupo de Expertos: *"Las mujeres, por lo general, interactúan con los servicios públicos más que los hombres debido a sus roles de cuidadoras. Debido a esto, instamos a los gobiernos que adopten los principios de derechos humanos y la capacidad de respuesta de género al diseñar e implementar servicios públicos, en principio aquellos relacionados con la salud, la educación, los cuidados infantiles y de ancianos"*.

En efecto, el uso del tiempo por hombres y mujeres en la región muestra una combinación precisa de desigualdad socioeconómica, desigualdad de género y patrones de ciclo vitales de cuidados y trabajo no remunerado. El gráfico 6 muestra el promedio de tiempo distribuido en trabajo no remunerado según el sexo, quintiles de ingreso y grupo etario en un grupo de países hace 10 años.



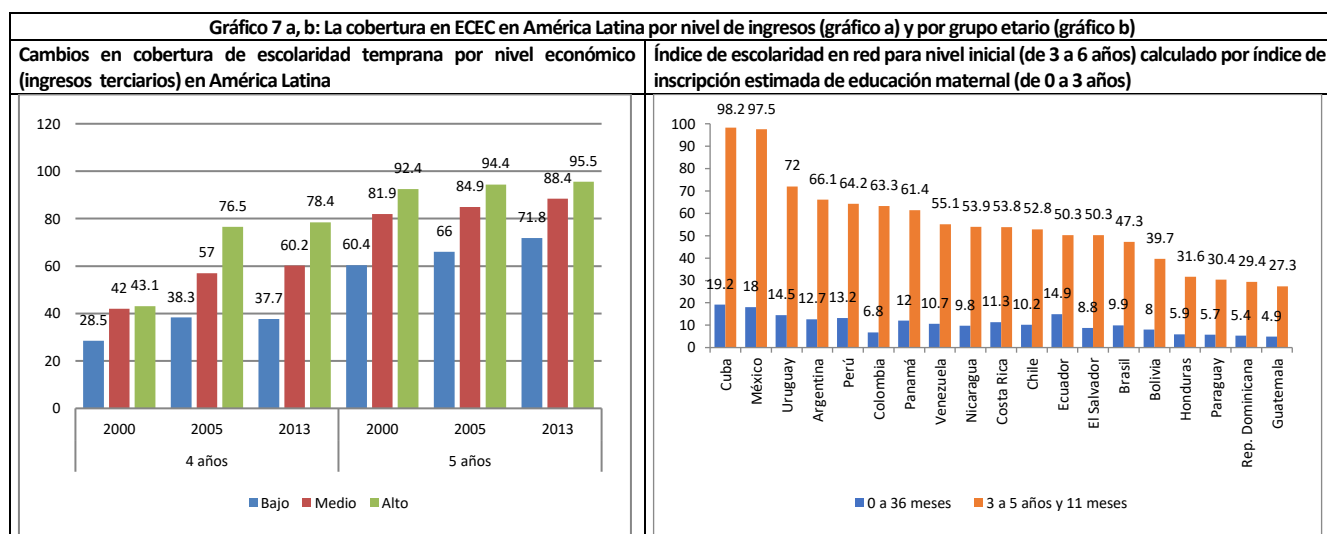
Fuente: ONU Mujeres, 2017 basado en micro información de CEPAL del uso del tiempo en encuesta, promedios en 5 países (gráfico 1), ejemplo de Uruguay (gráfico 2)

Además, es importante notar que los servicios públicos representan una gran parte del empleo de las mujeres en la región. Tanto en la educación y en la salud, las mujeres representan una gran parte de la fuerza de trabajo de esos sectores. En el caso de la atención de salud, están claramente sobrerrepresentadas en los sectores de ingresos más bajos de la prestación de atención de salud.

Mientras los indicadores básicos de educación muestran grandes mejoras en el acceso de mujeres en el nivel secundario, el índice de graduadas en el secundario y el acceso a educación terciaria, la estratificación en las opciones de la educación terciaria muestra una fuerte infrarrepresentación de mujeres en disciplinas CTIM

(ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas). Además, las desigualdades de clase, étnicas y territoriales persisten y tanto los hombres como las mujeres siguen enfrentando muy bajos índices de inscripción, progresión y graduación después de terminar el nivel primario. La calidad de la educación medida a través de exámenes de aprendizajes demuestra que los sistemas de educación han mejorado más en cobertura que en calidad. Parte de tales problemas se relacionan con docentes y formadores/as mal remunerados y una parte importante del personal sobrecargado, lo que los lleva al síndrome del agotamiento. Este también es el caso del personal de atención de salud y cuidadores y cuidadoras.

Además, aunque el cuidado se ha instalado cada vez más en el centro de los debates regionales sobre políticas de innovación, sigue estando poco desarrollado en la práctica, lo que no permite aprovechar los beneficios interrelacionados del llamado “triple dividendo”<sup>6</sup> Por un lado, los servicios de cuidado público sustituyen y complementan el cuidado de la familia para niños, niñas y ancianos/as. Este trabajo de cuidado, cuando se realiza en la esfera privada, recae mayoritariamente en las mujeres y las niñas, por lo que los servicios de cuidado disponibles y públicos pagarían parte del tiempo de las mujeres, lo que les permitiría incrementar su tiempo para trabajos remunerados y ocio. Segundo, debido a que el cuidado es un servicio intensivo para los humanos, expande las posibilidades para el empleo de las mujeres. En tercer lugar, el buen cuidado en la niñez temprana ha demostrado ser extremadamente efectivo para mejorar las capacidades humanas y combatir la desigualdad (debido a que nivela las capacidades humanas al comienzo de la vida y a que permite un incremento en la participación de las mujeres en los quintiles más bajos, donde persisten las brechas más grandes). La región ha avanzado en políticas de educación y cuidado temprano (ECEC, por sus siglas en inglés), pero todavía existen grandes brechas y siguen las coberturas altamente estratificadas.



Fuente: SITEAL, 2015 y UNESCO, 2017

Aunque el acceso a los servicios de salud también ha mejorado en la región siguen existiendo grandes desafíos. En cuanto a los derechos sexuales y reproductivos, la asistencia cualificada en los partos ha permitido una caída en la mortalidad maternal, mientras el acceso a la anticoncepción moderna tiene que mejorar. El derecho de la mujer de terminar con embarazos no deseados ha mejorado de alguna manera; sin embargo, el aborto sigue siendo penalizado en la mayoría de los países de la región.

El acceso a los seguros de salud sigue siendo bajo, y mientras se pueden identificar algunas mejoras, un gran número de mujeres, en especial de bajo ingresos, tienen acceso limitado, o no cumplen con los requisitos para

<sup>6</sup>ONU Mujeres (2015) Igualdad de Género, Desarrollo Infantil y Creación de Empleo: Cómo Obtener el “Triple Dividendo” de Los Servicios de Educación Preescolar y Cuidado Infantil. Documento de Políticas N°2

calificar a la asistencia de salud de nivel terciario. Una gran parte de los desafíos que enfrenta la región están relacionados con el subdesarrollo de la infraestructura y la inversión en salud. Además, los copagos y el gasto por cuenta propia para acceder a la medicina, los tratamientos y seguros, constituyen todavía una gran barrera para las mujeres.

**Tabla 4: América Latina: estructura del gasto en salud por país, 2015 (como porcentaje del PIB y en porcentajes)**

| País                 | Gasto total en Salud en porcentaje de PBI | Gasto del gobierno                                      | Obligatorio Seguro contributivo | Pago voluntario de Servicios de la Salud | Gasto por cuenta propia |
|----------------------|---|---|---------------------------------|--|-------------------------|
|                      |   | Como porcentaje de la cantidad total del gasto en salud |                                 |  |                         |
| Argentina*           | 9   | 33,5  | 45,2                            | 8  | 13,4                    |
| Bolivia              | 6,04                                      | 40,3  | 28,7                            | 5,1                                      | 25,9                    |
| Brasil               | 8,9                                       | 43,3  | 0                               | 28,4                                     | 28,3                    |
| Chile                | 8,1                                       | 2,2   | 58,6                            | 7  | 32,2                    |
| Colombia             | 6,2                                       | 11,8  | 59                              | 10,9                                     | 18,3                    |
| Costa Rica           | 8,1                                       | 9,7   | 66,3                            | 2,5                                      | 21,5                    |
| Ecuador              | 8,5                                       | 28,9  | 211,1                           | 6,3                                      | 43,7                    |
| El Salvador          | 6,9                                       | 37,7  | 28,6                            | 5,8                                      | 27,9                    |
| Guatemala            | 5,7                                       | 17,8  | 15,9                            | 10,5                                     | 55,8                    |
| Haití                | 6,9                                       | 11,8  | 0,9                             | 50                                       | 36,3                    |
| Honduras             | 7,6                                       | 33  | 12,1                            | 5,7                                      | 49,1                    |
| Jamaica              | 5,9                                       | 53,6  | 5,8                             | 16,9                                     | 23,7                    |
| México               | 5,9                                       | 23,8  | 28,4                            | 6,5                                      | 41,4                    |
| Nicaragua            | 7,8                                       | 36,3  | 24                              | 3,8                                      | 36                      |
| Panamá               | 7   | 37,8  | 24,6                            | 7,1                                      | 30,5                    |
| Paraguay             | 7,8                                       | 34,3  | 19,3                            | 9,9                                      | 36,5                    |
| Perú                 | 5,3                                       | 32,6  | 29,1                            | 7,4                                      | 30,9                    |
| República Dominicana | 6,2                                       | 27,6  | 20                              | 8,7                                      | 43,7                    |
| Uruguay              | 9,2                                       | 27,7  | 42,2                            | 13,9                                     | 16,2                    |
| Venezuela            | 3,2                                       | 20,3  | 27,4                            | 6,5                                      | 45,8                    |
| Promedio simple      | 7   | 28,4  | 28,5                            | 11,2                                     | 31,9                    |

(\*) para Argentina: información oficial del subsector y seguridad social

Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS)

La salud sexual y reproductiva demuestra mejoras importantes que impactan en la disminución del índice de mortalidad y menores niveles de natalidad debido a la expansión del acceso a anticonceptivos modernos. Sin embargo, los resultados muestran que dichos servicios fallan en llegar de manera adecuada a las mujeres en áreas rurales y en situaciones de pobreza en las urbes. La asistencia en el parto y el acceso a anticonceptivos y a servicios de obstetricia y ginecológicos no discriminatorios y no estigmatizados todavía requieren mayor inversión. (ONU Mujeres, 2017).

## **Infraestructura sostenible: agua, saneamiento, energía y transporte**

La infraestructura física, humana y financiera puede brindar las bases para el acceso igualitario y adecuado a servicios básicos tales como los que hemos considerado anteriormente. También son críticos al determinar los suministros adecuados de agua potable, aguas residuales y saneamiento, energía y transporte. Siguen existiendo grandes déficits, tanto en las áreas rurales y en las realidades urbanas en incremento de la región, y muchos de estos afectan a las mujeres de manera desproporcionada, mientras que en otros casos es el verdadero diseño de inversiones e infraestructura que son tendenciosos en contra de las mujeres. Mientras los servicios sociales y la protección social de género han tenido antecedentes extensos en cuanto a evaluación y diseño de género, los espacios de infraestructura dominados por el hombre tienden a ser percibidos como neutrales en cuanto a género, cuando en realidad no lo son. Mientras los aspectos sociales de agua y saneamiento, energía y transporte han sido parte del debate de desarrollo durante un tiempo largo, los aspectos sociales de género no lo han sido.

Actualmente, existe una oportunidad para asegurar que el sector de la infraestructura tiene perspectiva de género en el contexto de la transición que está dándose entre la energía baja en carbono y las energías renovables. El Acuerdo de París y la Agenda 2030 están transformando la manera en que los sistemas de infraestructura se han conceptualizado, producido, distribuido y consumido. Muchos lineamientos de género para la transformación de infraestructura también son positivos para la agenda ambiental.

Por ejemplo, muchos de estos debates sobre planificación urbana y sostenibilidad requieren un cambio de patrones en el transporte. El cambio desde inversiones y subsidios de empresas automotrices privadas y autopistas hacia infraestructuras para transitar a pie, para bicicletas y transporte económico, público y colectivo beneficia tanto al ambiente como a las mujeres. De hecho, las políticas impositivas con frecuencia penalizan al transporte público y premian a los conductores de vehículos particulares. Además, en cuanto al costo ambiental, esta elección política tiene costos de género: las mujeres tienen menos posibilidades de tener un auto que los hombres y tienden a depender del transporte público. Además, las mujeres tienen necesidades de movilización específicas: tienden a realizar viajes cortos con niños o personas discapacitadas, y hacer viajes fuera de horario pico, lo cual tiene que tenerse en cuenta a la hora de la planificación del tránsito.

Las oportunidades de promover la igualdad de género también existen en la administración, la accesibilidad y el uso del agua y la infraestructura de saneamiento (ODS 6). Las mujeres y las niñas soportan una responsabilidad desproporcionada como usuarias, proveedoras y administradoras primarias de agua y saneamiento en el hogar. Las inversiones en infraestructura a gran escala, asignaciones de agua y comercialización de agua, siguen siendo en gran parte orientadas hacia el hombre. La infraestructura de saneamiento y agua sustentable debe ser designada con las necesidades de las mujeres y las personas más desfavorecidas en mente. Son ellas las que llevan el agua cuando los más pequeños utilizan el baño y administran el agua en el hogar cuando cocinan y realizan tareas de limpieza.

En la región, hacia el final de la primera década del siglo XXI, una parte significativa de hogares no tenían acceso adecuado a la infraestructura de saneamiento, de agua potable, de energía y de comunicación. Estos déficits son más pronunciados en hogares con niños de 14 años o menores, que es un momento del ciclo de la vida de las familias y las mujeres donde el peso de proveer cuidados, comida y servicios a través del trabajo no remunerado de las mujeres en el hogar es el más alto. Mientras existe un patrón claro de mejora a lo largo de la región entre los años 2000 y 2011, todavía persisten grandes brechas.

**Tabla 5: Proporción de niños y niñas menores de 15 años en hogares sin acceso a servicios básicos**

| País                       | Año  | Acceso a agua potable | Acceso a saneamiento | Calidad de vivienda | Acceso a información y comunicación |
|----------------------------|------|-----------------------|----------------------|---------------------|-------------------------------------|
| Argentina (urbana)         | 1999 | 2,0                   | 8,0                  | 22,9                | -                                   |
|                            | 2011 | 1,3                   | 2,1                  | 20,7                | -                                   |
| Bolivia                    | 1999 | 38,5                  | 65,2                 | 77,6                | 34,9                                |
|                            | 2009 | 34,1                  | 52,9                 | 51,3                | 12,3                                |
| Brasil                     | 1999 | 15,2                  | 43,6                 | 5,4                 | 9,5                                 |
|                            | 2011 | 7,6                   | 29,4                 | 2,8                 | 1,4                                 |
| Chile                      | 2000 | 9,9                   | 13,7                 | 12,1                | 12,9                                |
|                            | 2011 | 6,0                   | 3,5                  | 7,0                 | 1,7                                 |
| Colombia                   | 1999 | 7,8                   | 20,2                 | 31,9                | 21,1                                |
|                            | 2011 | 8,8                   | 14,6                 | 24,6                | 4,9                                 |
| Costa Rica                 | 2002 | 9,4                   | 8,4                  | 9,3                 | 8,2                                 |
|                            | 2011 | 10,5                  | 4,8                  | 3,9                 | 1,0                                 |
| Ecuador (urbano)           | 2002 | 8,4                   | 20,6                 | 30,0                | 57,4                                |
|                            | 2011 | 3,9                   | 5,2                  | 14,1                | 1,9                                 |
| Ecuador                    | 2011 | 11,7                  | 20,9                 | 23,8                | 7,9                                 |
| El Salvador                | 1999 | 35,8                  | 18,6                 | 82,1                | 30,3                                |
|                            | 2010 | 21,5                  | 13,3                 | 71,4                | 10,4                                |
| Guatemala                  | 1998 | 22,0                  | 68,7                 | 74,3                | 46,7                                |
|                            | 2006 | 13,6                  | 56,3                 | 67,6                | 22,7                                |
| Honduras                   | 1999 | 15,8                  | 51,1                 | 54,0                | 37,5                                |
|                            | 2010 | 15,7                  | 25,0                 | 44,4                | 12,9                                |
| México                     | 2000 | 18,2                  | 29,2                 | 37,6                | 10,2                                |
|                            | 2010 | 8,3                   | 13,2                 | 22,4                | 4,1                                 |
| Nicaragua                  | 2001 | 17,7                  | 53,1                 | 73,4                | 44,6                                |
|                            | 2005 | 18,9                  | 50,2                 | 62,7                | 38,4                                |
| Paraguay                   | 2000 | 40,1                  | 53,3                 | 48,1                | 18,6                                |
|                            | 2011 | 24,7                  | 31,5                 | 32,1                | 3,4                                 |
| Perú                       | 1999 | 36,7                  | 47,2                 | 63,6                | 82,9                                |
|                            | 2011 | 26,8                  | 26,4                 | 53,3                | 9,4                                 |
| República Dominicana       | 2002 | 41,6                  | 46,2                 | 14,0                | 10,0                                |
|                            | 2011 | 30,2                  | 32,8                 | 11,0                | 4,4                                 |
| Uruguay (urbano)           | 1999 | 2,5                   | 11,2                 | 12,5                | 2,4                                 |
|                            | 2011 | 0,3                   | 2,2                  | 9,1                 | 0,4                                 |
| Uruguay                    | 2011 | 1,4                   | 2,6                  | 9,2                 | 0,8                                 |
| Venezuela                  | 1999 | 8,6                   | 15,1                 | 30,3                | 8,8                                 |
|                            | 2011 | 6,9                   | 8,5                  | 24,2                | 1,3                                 |
| América Latina (14 países) | 2000 | 18,2                  | 36,7                 | 29,2                | 19,1                                |
|                            | 2011 | 11,2                  | 23,3                 | 21,4                | 5,0                                 |

Fuente: CEPAL, 2013

Una de las razones básicas detrás de estos resultados se relaciona con una desigualdad territorial alta y la imagen de espejo en términos de inversión en infraestructura. De hecho, estos déficits se concentran y se agrupan espacialmente en zonas rurales y en zonas urbanas segregadas donde viven las personas en situación de pobreza (CEPAL, 2017). La región presenta desigualdad entre las subregiones, donde las regiones más ricas tienen 12 veces el PBI per cápita en comparación con las provincias más pobres (CEPAL, 2017). Además, en la década de los 90 y en los comienzos de los años 2000, se presenciaron la intensificación de un patrón histórico en centros urbanos: segregación económica alta y acceso informal para llegar a lugares donde no existían instalaciones de saneamiento y aguas residuales, redes eléctricas o donde la tubería de agua no llegaba.

Si bien la infraestructura básica y el acceso a servicios públicos fundamentales continúan siendo un desafío en la región, hay una deficiencia más sutil pero extremadamente importante que se relaciona con las infraestructuras y los servicios de transporte tanto en general como en ciudades en particular. En América Latina y el Caribe, las mujeres todavía gastan muchas horas de su día viajando en sistemas de transporte de mala calidad y enfrentan graves limitaciones económicas y barreras físicas en cuanto a la movilidad. Dado que los viajes que generan ingresos (productivos) son más valiosos que los basados en cuidados (reproductivos), los hombres comúnmente tienen acceso a transporte motorizado, tanto público como particular, antes que las mujeres, lo que favorece la desigualdad de género. Además, la inseguridad pública y el crimen hacen que el transporte sea una empresa riesgosa durante determinadas horas del día en muchos vecindarios. Esto en particular afecta a las mujeres, que son muchas veces las víctimas preferidas de delitos menores y crímenes y asaltos callejeros, como así también de agresiones y acoso sexual.

La mayoría de las mujeres de las grandes ciudades de América Latina se transporta a pie o utiliza transporte público o informal y lo hace en mayor medida que los hombres. Además, las mujeres tienen más posibilidades que los hombres de recibir empleo como trabajadoras informales o de medio tiempo, especialmente como trabajadoras domésticas, por lo que sus destinos no están necesariamente concentrados en áreas que reúnan lugares de trabajo de mediana y gran escala, sino también en áreas residenciales. Como necesitan organizar sus jornadas en torno a su trabajo y a los horarios de sus hijos, los horarios de sus viajes pueden comenzar mucho más temprano o terminar más tarde que el horario de trabajo típico según el cual se planifica la mayoría del tránsito. Las mujeres hacen más viajes asociados con el trabajo reproductivo para mantener sus hogares. Las mujeres realizan viajes en cadena más extensos que los de los hombres. Tienen más posibilidades de tener varios destinos incluso durante el mismo viaje. Por ejemplo, si bien su destino final puede ser el mercado o su lugar de trabajo, en su camino a ese lugar, pasarán por la guardería o la escuela para dejar a sus niños y niñas, etc. Esto también significa que es posible que las mujeres necesiten utilizar diferentes medios de transporte público y deban pagar por estos viajes (si no hay sistema de combinación de boletos).

A pesar de esto, los sistemas de transporte y la infraestructura urbana de nuestras grandes ciudades favorecen las carreteras, los viajes desde áreas residenciales al centro y el transporte particular en automóvil y carece de inversiones adecuadas en infraestructura de caminos peatonales y carriles para bicicletas, así como de un sistema de transporte colectivo asequible e integrado. Por lo tanto, las mujeres enfrentan grandes desafíos en cuanto al tiempo requerido para transportarse y a un acceso adecuado a su lugar de trabajo, servicios y mercados.

#### **Lista de verificación básica para el diseño y evaluación de infraestructura y sistemas de transporte para la movilidad**

- ¿El programa o proyecto de transporte urbano ha identificado participantes, clientes e interesados de sexo masculino y femenino?
- ¿Se han recolectado y analizado los datos de base en cuanto a relaciones, roles e identidades de género dentro del ambiente urbano y el uso de transporte?
- ¿Ha tomado el programa o proyecto de transporte urbano el análisis de relaciones, roles e identidades de género en consideración y ha introducido un componente o medida de transporte para solucionar el problema de género?

- ¿Ha desarrollado el programa o proyecto de transporte urbano algún indicador que mida los resultados específicos según el género y evalúe la efectividad del componente o medida tomada para solucionar el problema de género mencionado anteriormente?
- ¿Se ha basado el plan de transporte en las condiciones locales y específicas, y las necesidades locales de los hombres, mujeres, jóvenes, personas adultas mayores y personas discapacitadas?
- ¿Se han consultado las situaciones y estadísticas de países en vías de desarrollo y se las ha adaptado para que reflejen sus necesidades y recursos?
- ¿Se han acercado los servicios sociales y los empleos a los hombres y mujeres mediante el desarrollo de patrones accesibles de uso del terreno? ¿Se ha considerado a fondo el problema de movilidad personal y acceso para personas no conductoras, cuya mayoría son mujeres y personas adultas mayores?
- ¿Se han evitado las políticas, planes e inversiones que favorecen el transporte en automóvil por sobre otros medios o que llevan a una dependencia del uso de automóviles?
- ¿Se han considerado las implicaciones de políticas y proyectos que degradan las condiciones de peatones y ciclistas, tales como las nuevas carreteras que dividen comunidades existentes o eliminan caminos peatonales?
- ¿Se han tomado medidas para controlar el volumen y la velocidad del tráfico de vehículos, particularmente en vecindarios urbanos?
- ¿Se ha facilitado la participación de varios interesados en el planeamiento del sistema de transporte y la toma de decisiones sobre este?
- ¿Se les ha dado alguna ventaja comparativa a los grupos tradicionalmente desfavorecidos socialmente o en cuestiones de transporte, mediante el cobro de la totalidad del precio para el transporte en automóvil, peajes, aparcamiento, impuestos a los combustibles y cargos según la distancia recorrida?

Fuente: (Allen, 2018) Approaches for Gender Responsive Urban Mobility. GIZ/SUTP, pág. 39.

## 5. La alternativa para avanzar: Conclusiones y recomendaciones

### Recomendaciones para la protección social

#### Protección social, abordaje de las desigualdades de género y la discriminación

- Avanzar hacia un programa universal de transferencias a familias o de asignación universal por hijo/a que eliminen gradualmente las limitaciones por enfoque y requisitos.
- Brindar una bonificación a las asignaciones por hijo/a en hogares encabezados por mujeres jefes de hogar
- Revisar, rediseñar y mejorar las medidas para asegurar el cumplimiento de las provisiones para que las mujeres jefes de hogar reciban apoyo para el sostenimiento de los hijos/as por parte de sus exparejas. Proveer derechos y esquemas de protección social que reconozcan el trabajo no remunerado del hogar. Si bien las asignaciones familiares universales e incondicionales para las mujeres constituyen una herramienta natural, se deben considerar otros mecanismos de seguridad social (como créditos de cuidados que reconozcan el trabajo no remunerado que realizan las mujeres y que les permitan el acceso a una pensión de jubilación, a seguros médicos, por enfermedad y de accidentes más sencillo y equitativo).
- Extender los sistemas de protección social no contributiva o subsidiar a las personas de bajos ingresos o con trabajos precarios para que puedan acceder a sistemas contributivos. La finalidad es proteger a los y las trabajadoras en cualquier actividad que genere ingresos, además de asegurar la portabilidad de derechos de seguridad social para trabajadores y trabajadoras migrantes.
- Reconocer el trabajo invisible que llevan a cabo las mujeres en áreas rurales y urbanas (por ejemplo, trabajadoras familiares no remuneradas) y proporcionarles mecanismos de protección social contributivos y no contributivos. Expandir los beneficios no contributivos financiados por el Estado

(como los beneficios para personas adultas mayores, familiares y licencias por paternidad) y asegurar su suficiencia, confiabilidad y revisión regular.

- Garantizar el acceso universal a una atención médica accesible, asequible y de calidad para todas las mujeres y hombres mediante un piso de protección social básico no contributivo subsidiado para acceder a servicios de salud para grupos de bajos ingresos.
- Asegurar que haya mecanismos adecuados para proteger a las mujeres en caso de viudez o disolución familiar (como pensiones alimenticias, derechos de pensión y propiedad, etc.) y que estos mecanismos sean implementados.
- Asegurar que la perspectiva de género se mantiene en las medidas de protección social diseñadas como respuesta de choque a situaciones de desalojo, desastres y conflictos.

Cumplir con la Recomendación 202 de la OIT sobre pisos de protección social para garantizar un acceso básico universal a todos los trabajadores, sin importar su sexo, nacionalidad, raza, situación laboral o migratoria.

### **Recomendaciones para el ciclo de políticas de protección social**

- Asegurar que los sistemas de protección social contribuyen a una distribución más equitativa entre hombres y mujeres del trabajo de cuidado no remunerado (por ejemplo, mediante licencias por paternidad que fomenten que los hombres compartan el trabajo reproductivo, lo que evitaría condicionamientos que atrapan a las mujeres en roles tradicionales no remunerados).
- Evitar la focalización limitada y buscar programas con bases legales universales, incluso si los límites fiscales imponen una segmentación de la cobertura para alcanzar la universalidad.
- Garantizar la seguridad de los ingresos de las mujeres adultas mayores mediante sistemas contributivos y no contributivos que proporcionen beneficios adecuados que cumplan con los derechos de todas las mujeres y reduzcan las brechas de género en cuanto al acceso a niveles de beneficios.
- Asegurar que el derecho a los beneficios esté claramente definido y sea transparente y obligatorio, que se aborde el tema de las barreras de información y se institucionalicen mecanismos de reclamo y queja que sean accesibles para todas las mujeres beneficiarias y aporten a la adaptación y rediseño del programa.
- Asegurar una participación sustancial de los mecanismos para el avance de la mujer, las organizaciones de mujeres y los capítulos de mujeres en organizaciones sindicales, en los diálogos sociales sobre el diseño y la evaluación de sistemas de protección social y sus componentes. Recolectar, analizar e informar datos cualitativos y cuantitativos desglosados según el sexo y estadísticas de género, lo que incluye estudios sobre el uso del tiempo, y utilizar ambos para mejorar el diseño, la evaluación y la adaptación de sistemas de protección social.

### **Recomendaciones para la sostenibilidad de sistemas de protección social**

- Proporcionar apoyo legal para el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de protección social sensibles a cuestiones de género que aseguren un enfoque basado en derechos, que incluya criterios de accesibilidad legal, definición del valor de transferencias de efectivo y los criterios de revisión.
- Limitar los subsidios de impuestos generales para pagar beneficios tributarios a personas con remuneraciones altas, ya que esto beneficia regresivamente a personas con mayores recursos y con buena remuneración en empleos formales.
- Limitar los privilegios en términos de edad de jubilación, niveles de reemplazo y criterios de revisión para personas con trabajos de alto nivel y trabajos de servicio civil y redistribuir aquellos recursos para lograr un piso de protección social universal.



- Buscar maneras de redistribución para fundar sistemas de protección social, tales como impuestos y aportes progresivos. Acercarse a un gasto progresivo en protección social que tenga más posibilidades de beneficiar a las mujeres.
- Proteger la base fiscal que lleva a la protección social en cuestiones de género, incluso en tiempos de austeridad.

### Servicios sociales: Educación, cuidado y salud

#### Recomendaciones para servicios públicos con perspectiva de género

- Extender los servicios de atención colectiva de calidad para niños y niñas de 0 a 3 años de edad y extender la cobertura para niños y niñas en edad preescolar, de 4 y 5 años de edad.
- Extender las horas diarias de tiempo de atención y escolaridad de menores de 0 a 12 años para cubrir un día de trabajo completo promedio.
- Asegurar la provisión de atención y servicios de cuidados a largo plazo de calidad para personas adultas mayores que sigan los principios de los derechos humanos y la no discriminación.
- Proporcionar métodos anticonceptivos modernos gratuitos de manera universal, con énfasis en los métodos anticonceptivos reversibles a largo plazo.
- Tomar medidas para evitar la violencia y el abuso institucional, incluida la discriminación, la negativa a brindar servicios, los procedimientos forzosos (como la esterilización mediante coerción) y proporcionar cuidados obstétricos sensibles a diferencias culturales para las minorías étnicas.
- Abordar barreras geográficas para acceder a áreas rurales (incluidos sistemas de transporte confiables para acceder a dichos servicios regularmente y durante emergencias) e implementar mejoras mediante la cooperación con el sector de infraestructura.
- Tomar medidas apropiadas para asegurar la provisión de servicios sociales básicos en situaciones de desastres naturales, emergencias y conflicto.

#### Recomendaciones para los derechos de los y las trabajadoras de los servicios públicos

- Invertir en el crecimiento de trabajos de cuidado y servicios públicos decentes, incluidos los y las trabajadoras de atención médica, cuidado de ancianos y ancianas y profesorado, y hacer cumplir los principios de los derechos humanos y estándares de trabajo decente en el contexto de las asociaciones públicas y privadas.
- Cambiar las leyes en relación con las expectativas razonables del personal, y hacerlas cumplir, para prevenir la intensidad del trabajo y la sobrecarga de los y las trabajadoras de la salud.
- Proteger los fondos existentes y expandir la base fiscal para asegurar una financiación adecuada del trabajo decente y los cuidados de calidad dentro del sector de servicios públicos.
- Poner en marcha mecanismos para asegurar que los ambientes de trabajo estén libres de acoso sexual y violencia, incluidos mecanismos de queja apropiados.
- Tomar medidas concretas para mejorar la calidad y la seguridad de los trabajos del sector de salud, siguiendo los principios de los derechos humanos y trabajo decente, incluido el derecho a igual remuneración por el mismo trabajo y el derecho a negociaciones colectivas.
- Reconocer las vulnerabilidades específicas a las que se enfrentan las trabajadoras de servicios domésticos y tomar medidas concretas hacia la formalización de este sector.
- Reconocer y tomar medidas intergubernamentales para prevenir el abuso de cuidadoras y cuidadores migrantes y procesar a los perpetradores.

## **Recomendaciones para la financiación y el costo de servicios públicos**

- Implementar esquemas de recaudación impositiva o de seguridad social para cubrir a todos los miembros de un hogar durante el ciclo de vida.
- Crear fondos centrales para distribuir progresivamente la inversión en infraestructura para servicios sociales y recursos humanos que reviertan la inequidad territorial y subregional en nuestros países.
- Asegurar una accesibilidad a servicios públicos a lo largo del ciclo de vida que responda a cuestiones de género, incluida la simplificación de los requisitos de elegibilidad y procedimientos burocráticos.
- Evitar los copagos fijos y proporcionar un acceso universal a los servicios públicos de manera gratuita en el punto de entrega y con esquemas subsidiados apropiadamente para los grupos más vulnerables.
- Garantizar que la relación entre contribuciones individuales de impuestos y el seguro social y los criterios de elegibilidad, valores y tarifas de reemplazo se diseñen de tal manera que generen un resultado progresivo teniendo en cuenta el género y la transversalidad, además del ingreso.

## **Infraestructura, servicios públicos básicos y movilidad**

### **Recomendaciones intersectoriales para una infraestructura sensible a cuestiones de género**

- Promover una política de desarrollo urbano que fomente el diseño y desarrollo de pueblos y ciudades que tenga en cuenta la participación de las mujeres en el comercio minorista en la economía urbana informal. Proporcionar un espacio seguro en mercados designados ubicados equitativamente que permitan una provisión adecuada para el transporte vehicular y a pie, almacenamiento, seguridad, electricidad, agua, recolección de residuos y baños, favorecer que estos servicios se desarrollan luego de consultas con mujeres trabajadoras informales a fin de asegurar que ofrezcan una cobertura, calidad y asequibilidad adecuada.
- Integrar los derechos de las mujeres, incluidos los derechos de mujeres con discapacidad, en el diseño y desarrollo de ciudades inteligentes y procesos de planeamiento de movilidad inteligente. Recolectar y analizar datos sobre el acceso y el uso del espacio público, energía, agua y sanitarios y transporte sensible a cuestiones de género, ubicación geográfica, etnia y otros factores relevantes en dicho contexto, lo que incluye auditorías sociales y el uso de estos datos en cualquier proceso de planeamiento, evaluación y adaptación.
- Proteger y participar en diálogos sociales con defensoras de derechos humanos y mujeres indígenas, especialmente en el marco de negociaciones y conflictos sobre proyectos de infraestructura a gran escala.

### **Recomendaciones para sistemas de transporte sostenibles sensibles a cuestiones de género**

- Dar prioridad al transporte público sensible a cuestiones de género (que también considere a las personas con discapacidad), incluyendo infraestructura de caminos peatonales y para ciclistas. Flexibilizar las políticas de impuestos o subsidiar el transporte público para incrementar la oferta y que sea más asequible tanto en áreas urbanas como rurales.
- Planificar inversiones en infraestructura y desarrollar sistemas de transporte masivos teniendo en cuenta las necesidades de las mujeres (de trabajo, educativos, servicios de salud y mercados) y establecer regulaciones que protejan a las mujeres reales en situaciones de la vida cotidiana (asientos reservados,

incremento de la frecuencia de autobuses durante las horas valle, boletos integrados para viajes combinados, etc.).

- Desarrollar un indicador de asequibilidad para evaluar la proporción de gastos del hogar dedicada al transporte y regular las tarifas tomando en cuenta los análisis de sensibilidad de precios realizados con perspectiva de género.
- Implementar una recolección y análisis rutinario de los datos cualitativos y cuantitativos sobre el comportamiento de transporte que esté separado por sexo, ubicación y habilidad, como un paso imprescindible en la toma de decisiones de planeamiento de transporte y, cuando sea posible, también separar según la actividad y la hora de uso.

### **Recomendaciones para sistemas de energía sostenibles sensibles a cuestiones de género**

- Realizar inversiones sensibles a cuestiones de género en niveles óptimos de acceso a la energía, teniendo en cuenta los múltiples roles de las mujeres y sus necesidades de sustento específicas (por ejemplo, bombas de agua funcionales y electrodomésticos eléctricos de tamaño medio).
- Subsidiar y apoyar las conexiones de la red general al hogar en concreto.
- Priorizar inversiones sensibles a cuestiones de género en el desarrollo y mantenimiento de sistemas de energía comunitarios (mini-redes) y la gestión de demanda para alimentar hogares y comunidades.
- Adaptar los mecanismos y regulaciones de tarifas para que respondan a cuestiones de género, incluidas las tarifas necesarias para cubrir más efectivamente las necesidades de los hogares encabezados por mujeres.
- Apoyar la participación y el liderazgo de las mujeres en sectores energéticos y apoyar la reducción de tarifas y la asistencia mediante subsidios y proveer incentivos para la producción de energía micro independiente y de microemprendimientos liderados por mujeres.
- Mejorar el acceso a cocinas mejoradas diseñadas luego de consultar a las usuarias mujeres a quienes están destinadas, para asegurar que sean apropiadas y sostenibles.
- Realizar inversiones sensibles a cuestiones de género para mejorar la sostenibilidad y la salud del consumo y la producción de energía del hogar (por ejemplo, mediante infraestructura de cocinas mejoradas).

### **Recomendaciones para sistemas sanitarios y de agua sostenibles y con perspectiva de género**

- Garantizar el suministro continuo de agua a nivel del hogar mediante cañerías y, hasta que esto sea posible, garantizar que la ubicación de las fuentes de agua se determine luego de consultar con las usuarias mujeres finales y, en áreas rurales, priorizar las fuentes de "uso múltiple" que proporcionan agua potable y para pequeños campos y ganado.
- Integrar un sistema de gestión de higiene menstrual (MHM) como una característica obligatoria en todas las intervenciones sanitarias y como un tema en el plan de estudios escolar público para terminar con tabúes sociales perjudiciales.
- Garantizar protección en el lugar de trabajo con perspectiva de género para todos los trabajadores y trabajadoras del sector sanitario, lo que incluye protección contra la violencia y riesgos de salud, y mejorar las condiciones de este trabajo comúnmente peligroso y estigmatizado para convertirlo en trabajo decente.
- Generar recursos financieros para invertir en la ampliación de tecnologías de aumento de suministro de agua descentralizadas, que han demostrado ser efectivas y eficientes (como la recolección de agua de lluvia) y en el desarrollo de nuevas tecnologías de aumento del suministro de agua que sean ampliables y sensibles a cuestiones de género.

- Generar una base fiscal para inversiones en sistemas sanitarios sostenibles sensibles a cuestiones de género en lugares en los que las inversiones actuales no superan su capacidad todavía.

#### Asegurar las oportunidades de empleo para mujeres y sus derechos laborales en las tres áreas

- Garantizar que las mujeres se beneficien de igual manera de los trabajos en infraestructura y servicios públicos, incluido un mayor nivel (prácticas de contratación, capacitación) y acceso a sectores tradicionalmente con poca presencia femenina (como la ingeniería).
- Promover el cumplimiento del Convenio 189 de la OIT sobre las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos y su implementación en leyes, decretos y mecanismos de cumplimiento nacionales.
- Condiciones de trabajo dignas para trabajadores y trabajadoras de servicios públicos en sectores desvalorizados y que cuentan tradicionalmente con una mayoría femenina: salud y seguridad, protección social, remuneración digna, particularmente para trabajadores y trabajadoras de servicios públicos fronterizos (incluidos los trabajadores y trabajadoras de salud comunitaria).
- Crear un ambiente que permita la organización y la negociación colectiva de los trabajadores y las trabajadoras en las tres áreas de enfoque.

#### Creación de un espacio fiscal para inversiones sociales transversales a las tres áreas

Las políticas fiscales con efectos negativos y las reformas orientadas al mercado del sector restringen las funciones del Estado de bienestar social, con consecuencias graves para la sustentabilidad ambiental y social. Reducir el déficit de la financiación del gasto público, reducir la carga impositiva de las empresas privadas y privatizar empresas y servicios sociales estatales reduce la posibilidad de acción del gobierno. El argumento a favor de tales políticas es que el gasto estatal no es solo inflacionario, sino que también debe excluir a las inversiones privadas. Sin embargo, las inversiones públicas también pueden incrementar las inversiones privadas, por ejemplo, cuando la provisión pública de infraestructura, educación y salud hace más atractivas a las oportunidades de inversión privada. Esto es especialmente cierto para las economías en desarrollo, en las que las imperfecciones de los mercados son extensas y los bienes públicos no cubren la demanda relativa de lo que es socialmente o económicamente óptimo debido a que las devoluciones sociales son mayores que las privadas. Incluso si las devoluciones privadas, medidas con respecto al crecimiento de ingresos futuros, no son lo suficientemente altas como para proporcionar una compensación económica completa para los hogares y negocios para los impuestos requeridos para un aumento en la inversión pública, tal incremento podría igualmente verse justificado. Este sería el caso si las devoluciones sociales de la inversión fuesen lo suficientemente altas como para proporcionar otros beneficios, posiblemente no económicos, que los hogares y los negocios valoran.

La inversión en infraestructura pública, servicios sociales y protección social pueden no solo incrementar la productividad del capital invertido en negocios privados, sino que también pueden incrementar la productividad de las actividades económicas dentro del hogar. Esto tiene grandes implicaciones para la igualdad de género. La producción que no es de mercado en el hogar es indispensable para el sustento de familias para que mantengan su calidad de vida. Tal producción incluye el cuidado directo de otras personas, preparar la comida, el mantenimiento del hogar y la búsqueda de agua y combustible. El trabajo no remunerado de las mujeres produce la mayoría de estos servicios y bienes que no son de mercado. Por lo tanto, las inversiones públicas que aumentan la productividad de este trabajo llevan consigo la posibilidad de una mayor igualdad de género, ya que reducen el gasto de tiempo del trabajo no remunerado y al mismo tiempo mejoran la calidad de dichos productos y servicios.

Para poder crear el espacio fiscal para incrementar las inversiones hacia un mejoramiento de la protección social, los servicios y la infraestructura sensible a cuestiones de género, se recomienda lo siguiente:

- Desarrollen métodos y herramientas para una evaluación y preparación de presupuestos basados en el género, dejando claro a quiénes beneficiaría y los posibles beneficios de un cambio en la distribución del presupuesto, tanto dentro de las áreas y sectores de política como entre ellos.
- Protejan áreas estratégicas de recortes presupuestarios. Estos incluyen servicios de cuidados, salud y educación con un diseño que tenga en cuenta el género, sistemas de transporte público, inversiones rurales para la provisión y almacenamiento de energía, conexiones energéticas de la red al hogar, saneamiento y agua para barrios urbanos marginales segregados y áreas rurales pobres.
- Expandir las contribuciones impositivas progresivas. La mayoría de los países de la región tienen espacio para expandir su base impositiva y hacerla más progresiva. Los impuestos a bienes concentrados tales como la tierra y la propiedad, herencias y las rentas personales y corporativas son herramientas disponibles en la región hoy mismo que se pueden expandir o aplicar con mejores sistemas.
- Redirigir inversiones basadas en préstamos: La región pide préstamos de prestamistas internacionales y locales y de instituciones financieras multilaterales. Sin embargo, muchos de estos proyectos están pensados para grandes desarrollos de infraestructura que sirven mayormente a corporaciones y grandes empresas. Incrementar la inversión de los préstamos en la infraestructura social y en la última conexión entre los sistemas de infraestructura amplios y los hogares (sanitarios, agua potable y energía) debería ser la prioridad.

#### Mejoramiento de los datos y la evidencia

- Institucionalizar el uso de encuestas sobre el uso del tiempo como una herramienta de recolección de datos estándar de uso regular integrada con las encuestas en los hogares.
- Datos sobre déficits en los esquemas de protección social agrupados por sexo (pensiones, seguro de desempleo, seguro por enfermedad, transferencias familiares, etc.). Datos separados por sexo no deberían detenerse con la cobertura, también deben incluir brechas de beneficios, riesgos cubiertos, niveles de reemplazo, etc.
- Desarrollar técnicas y criterios de establecimiento de presupuesto a lo largo de las tres áreas de enfoque y en general.
- Fomentar estudios que internalicen los costos de los sesgos de género en contra de las mujeres y los beneficios de revertirlos para proteger y aumentar los niveles de inversión adecuados en políticas de protección social, desarrollo de infraestructura y servicios sociales igualitarios.

## BIBLIOGRAFÍA

Allen, Heather (2018): Approaches for Gender Responsive Urban Mobility. Sustainable Transport: A Sourcebook for Policy-makers in Developing Cities. GIZ/SUTP

Arza, Camila (2018): Pensions and gender equality in Latin America: Long-standing gaps, policy improvements and the risks of austerity. Artículo informativo preparado para la Reunión del Grupo de Expertos , para el sexagésimo tercer período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW 63) "*Sistemas de protección social, acceso a los servicios públicos e infraestructura sostenible para la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas*", Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.

Draibe, Sonia y Riesco, Manuel (2006): Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea. CEPAL: SERIE Estudios y perspectivas, N°55. Sede Subregional de la CEPAL en México, México DF.

Chopra, Deepta (con Ana Cecilia Campos Ugalde) (2018): Initiating women's empowerment; achieving gender equality: Interlinkages amongst Social Protection, Infrastructure and Public Services- Artículo informativo preparado para la Reunión del Grupo de Expertos, para el sexagésimo tercer período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW 63) "*Sistemas de protección social, acceso a los servicios públicos e infraestructura sostenible para la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas*". Institute of Development Studies, Sussex.

CEPAL (2017): Panorama Fiscal de América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.

CEPAL (2018): Panorama Social de América Latina 2017. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.

Esping-Andersen, Gøsta (2009). The incomplete revolution: adapting to women's new roles. Cambridge, UK Malden, Massachusetts: Polity.

Esping-Andersen, Gøsta (1990). The three worlds of welfare capitalism. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Filgueira, Fernando and Martínez Franzoni, Juliana (2017): "*The divergence in women's empowerment: Class and gender under the pink tide*". In Social Politics, Vol 24, No 4, pág. 370-398.

Heintz, James (2018): Four Points about Financing Social Policies and Public Investment. Artículo informativo preparado para la Reunión del Grupo de Expertos, para el sexagésimo tercer período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW 63) "*Sistemas de protección social, acceso a los servicios públicos e infraestructura sostenible para la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas*". Universidad de Massachusetts, USA.

OIT (2017): Panorama Laboral para América Latina y el Caribe. OIT/CEPAL: Santiago de Chile.

ONU Mujeres (2015) Igualdad de Género, Desarrollo Infantil y Creación de Empleo: Cómo Obtener el "Triple Dividendo" de Los Servicios de Educación Preescolar y Cuidado Infantil. Documento de Políticas N°2

ONU Mujeres (2017). El Progreso de las Mujeres en América Latina y el Caribe, 2017. Transformar las economías para realizar los derechos. ONU Mujeres Oficina Regional de América y el Caribe, Panamá.

ONU Mujeres (2018). Informe de la Reunión del Grupo de Expertos sobre "*Sistemas de protección social, acceso a los servicios públicos e infraestructura sostenible para la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas*" convenido por ONU Mujeres en Nueva York, durante el 13 al 15 de septiembre de 2018 durante los preparativos para el sexagésimo tercer período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW 63).

Uteng, Tanu Priya (2018): Addressing the Interlinkages between Gender and Transport in Developing Economies. Artículo informativo preparado para la Reunión del Grupo de Expertos, para el sexagésimo tercer período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW 63) "*Sistemas de protección social, acceso a los servicios públicos e infraestructura sostenible para la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas*". Departamento de Movilidad y Desarrollo Urbano Sostenible.