



**PANDEMIA,
POLÍTICAS PÚBLICAS
Y DESIGUALDADES DE
GÉNERO EN URUGUAY**

PANDEMIA, POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESIGUALDADES DE GÉNERO EN URUGUAY

©ONU Mujeres

Entidad de Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento
de las Mujeres

Montevideo, mayo 2020

Autoras: Alma Espino y Daniela de los Santos (investigadoras del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay)

Este documento fue realizado en el marco de una consultoría para la oficina en Uruguay de ONU Mujeres, en el marco del proyecto de apoyo a las actividades de ONU Mujeres en Uruguay del Ministerio de Relaciones Exteriores, bajo la coordinación de Magdalena Furtado, por ONU Mujeres.

Este documento presenta algunas de las medidas de política pública implementadas en Uruguay ante la pandemia provocada por el COVID-19 para analizar sus potenciales impactos de género en el corto plazo. El contenido y la información de esta publicación pueden ser utilizados siempre que se cite la fuente.

Citar: ONU Mujeres (2020), *Pandemia, políticas públicas y desigualdades de género en Uruguay*. Montevideo.

1. INTRODUCCIÓN

2. LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO

2.1. Distanciamiento social, movilidad y educación

2.2. Actividades económicas y empleo

2.3. Estímulos económicos

2.4. Violencia de género

2.5. Personas en situación de calle

3. LAS MEDIDAS DE POLÍTICA Y SUS EFECTOS SOBRE LAS MUJERES Y LAS DESIGUALDADES DE GÉNERO

3.1. Aislarse es un lujo, porque cuidarse siempre ha sido un lujo

3.2. Las repercusiones de la crisis sobre el empleo

3.3. ¿Los estímulos económicos superan las brechas de género?

3.4. Previsible brote de violencia intrafamiliar y de género

3.5. Mujeres en situación de calle: riesgos y violencia

4. SÍNTESIS Y RECOMENDACIONES

5. BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

¿Por qué es necesaria una mirada de género a los impactos de la pandemia y al análisis de las medidas de política pública orientadas a prevenir su propagación y mitigar las consecuencias socioeconómicas?

Las estrategias sanitarias implementadas por cada país para combatir el COVID-19 son diferentes, como también parecería que lo son sus resultados y sus impactos en términos sociales y económicos. Buena parte de las características de esos impactos y la forma que éstos adquieren sobre la salud, el empleo y los ingresos, las relaciones intrafamiliares, así como los brotes de violencia dentro de los hogares, se relacionan con las condiciones socioeconómicas y culturales previas.

Desafortunadamente, las medidas que han mostrado ser efectivas para contener la pandemia tienen graves consecuencias de corto, mediano y largo plazo sobre la actividad económica y el bienestar¹. El aislamiento o distanciamiento social que hace que las personas permanezcan en sus hogares dan lugar a la caída de la producción, de la demanda interna y por ende, al aumento del desempleo. Indirectamente, el comportamiento de las economías se ve perjudicado debido a los efectos de la pandemia en los lugares de destino de las exportaciones (el caso de China) y en sectores específicos de actividad, como el turismo y los servicios asociados, debido a las restricciones para los desplazamientos internos y transfronterizos.²

Las desigualdades que estructuran nuestras sociedades pueden ampliarse, mantenerse o disminuir en este contexto dependiendo de las decisiones de política pública que se tomen para hacer frente a la crisis sanitaria y económica. En este sentido, nos enfrentamos a un desafío doble: proteger las conquistas en materia de igualdad de género alcanzadas en las últimas décadas, y continuar superando los obstáculos que todavía se interponen para avanzar. Ante un mundo cambiante e imprevisible, la premisa central de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de “no dejar a nadie atrás” redobla su importancia (UN 2020). Reconocer el impacto del COVID-19 en las mujeres y niñas, y asegurar una respuesta que aborde sus necesidades y garantice sus derechos es central para fortalecer los esfuerzos de prevención, respuesta y recuperación (ONU Mujeres 2020).

A continuación, se seleccionan algunas de las medidas de política pública implementadas en Uruguay ante la pandemia provocada por el COVID-19 para analizar sus potenciales impactos de género en el corto plazo. Las dimensiones que se eligieron para el análisis son los cuidados y el trabajo doméstico, el empleo, los ingresos y la violencia de género. También se incluyen algunas recomendaciones para el análisis de género y la formulación de políticas.

¹ Los efectos de las crisis económicas en América Latina han evidenciado que la pobreza y la desigualdad aumentan rápidamente, mientras que su reducción requiere de una fuerte inversión de recursos y esfuerzos sostenidos durante largos períodos de tiempo. Incluso, algunos efectos son irreversibles como, por ejemplo, los efectos crónicos en la salud de los niños expuestos a períodos prolongados de mala alimentación (De Rosa et al. 2020).

² Uruguay en 2019 mostró casi nulo crecimiento económico (0,2%). Por lo cual, se profundizó la tendencia al aumento del desempleo registrada a partir de 2014. Todo esto se aúna a la finalización del ciclo de la caída de la pobreza y redistribución de ingresos (De Rosa et al. 2020)

2. LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO

A partir del 13 de marzo de este año el Gobierno dispuso una serie de medidas tras decretar el estado de emergencia sanitaria nacional a consecuencia de la constatación de casos de COVID-19, enfermedad causada por el coronavirus SARS-CoV-2, considerada una pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

2.1. Distanciamiento social, movilidad y educación

Las medidas de **distanciamiento social, aislamiento o cuarentena** que procuran evitar los contagios son en buena medida, el origen de lo acontecido en el ámbito económico y social. Si bien no existe a la fecha declaración general de cuarentena obligatoria, durante las primeras semanas desde el ingreso del COVID-19 al país se exhortó fuertemente a cumplir medidas de aislamiento, con presencia de patrulleros y agentes policiales para desestimular la práctica de reuniones en ferias y concurrencia a playas o ramblas³. En consecuencia, entre las primeras medidas anunciadas estuvieron las de **restricción o cierre de lugares públicos y reuniones masivas**, suspendiendo todos los espectáculos públicos, eventos y fiestas tradicionales y se instó a los **mayores de 65 años** a cumplir con la cuarentena preventiva⁴.

La exhortación a cumplir medidas de aislamiento ha sido sostenida en el tiempo. Hacia finales del mes de abril comienza a hablarse de una “nueva normalidad” y a planificarse la reactivación de algunas actividades económicas y educativas, por lo cual las medidas de aislamiento comenzarían a flexibilizarse. Se continúa con la exhortación a cumplir con protocolos de seguridad y distanciamiento en los espacios compartidos.

Movilidad

Se exhortó asimismo a **reducir al máximo la movilidad mediante el transporte colectivo de pasajeros** y se solicitó a las empresas para que extremaran las medidas de higiene, tanto para el personal como para los pasajeros.

Educación

También con el objetivo de evitar la propagación de la enfermedad mediante contagios se decretó la **suspensión de clases** (en un principio por 14 días y posteriormente por tiempo indefinido) en todos los niveles educativos, públicos y privados, al tiempo que se garantizó la alimentación diaria a los estudiantes que asisten a centros donde almuerzan. Esto incluye el no control de asistencia para evitar la incidencia que puede generar en la aprobación del año lectivo. A partir del 22 de abril las escuelas rurales comienzan a retomar la actividad progresivamente, cumpliendo medidas de seguridad y protocolos de distanciamiento.

³ <https://ladiaria.com.uy/articulo/2020/3/lacalle-pou-descarto-la-implementacion-de-la-cuarentena-por-el-momento-no-estamos-haciendo-politica-estamos-gobernando/>

⁴ <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/delga-coronavirus-conferencia-gobierno-salud-salinas>

2.2. Actividades económicas y empleo

Restricciones a actividades económicas

Se exhortó a los propietarios y administradores de **locales comerciales de gran porte a su cierre preventivo y provisorio**, excluyendo los de venta de alimentos y farmacias. El Gobierno nacional y el Congreso de Intendentes acordaron tomar medidas restrictivas para las ferias vecinales no alimentarias, reduciendo su horario.

Protección en el Trabajo

Se recomendó **instrumentar el teletrabajo** en la medida de las posibilidades, tanto a nivel público como privado⁵. Así mismo, se resolvió entregar un subsidio a monotributistas amparados por el Ministerio de Desarrollo Social cuyo monto es inferior al salario mínimo.

Seguro de desempleo y de enfermedad

Se estableció la **flexibilización del uso del seguro de desempleo** a partir del 18 de marzo de 2020, y se habilitó a recurrir a este mecanismo por menor tiempo que el seguro vigente (suspensión de las actividades desde 6 días mensuales como mínimo y 19 como máximo), e incluso por reducciones horarias (desde 6 días en el mes hasta 19 como máximo), para contemplar a los sectores afectados por la paralización parcial de sus actividades.⁶ En primer lugar, la resolución abarcaría los sectores de comercio en general, comercio minorista de alimentación, hoteles, restaurantes y bares, servicios culturales y de esparcimiento y agencias de viajes, para después extenderse a todas las actividades.

Para trabajadores dependientes en la actividad privada, mayores de 65 años, de las ramas Industria y Comercio, Construcción, Rural y Servicio Doméstico, **se generaron mecanismos de subsidio por enfermedad** de manera que puedan cumplir con la exhortación de las medidas de aislamiento.

2.3. Estímulos económicos

Entre los estímulos económicos que se previeron para las empresas de diferentes actividades productivas y comerciales, se estableció el **diferimiento de impuestos y la posibilidad de pagarlo en cuotas sin intereses**, así como también la posibilidad de otorgar **préstamos para las empresas unipersonales** por parte de la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE). Esta última medida alcanzaría potencialmente a 67.000 empresas.

También se anunció el **aplazamiento del pago de los aportes patronales** de los dueños y socios, correspondientes a los meses de marzo y abril, para monotributistas, empresas unipersonales

⁵ <https://www.subrayado.com.uy/gobierno-exhorta-implementar-el-teletrabajo-n611176>

⁶ Más información puede encontrarse en: <https://www.bps.gub.uy/16874/subsidio-especial-por-desempleo-parcial-para-trabajadores-mensuales.html>

y sociedades personales con hasta 10 empleados (Industria y Comercio) y se habilitó el pago en cuotas a lo que se agrega que el Estado subsidiará una parte del pago.

2.4. Violencia de género⁷

Se anunció una campaña de sensibilización que se desarrolla a través de los medios de comunicación masiva, nuevos protocolos para el personal de la salud, compra de tobilleras electrónicas y mayor coordinación con el Poder Judicial, a fin de evitar casos de violencia de género o intrafamiliar durante el período de aislamiento por la emergencia sanitaria.

Se ampliaron los cupos para alojar a madres que por disposición de la Justicia deban abandonar sus hogares, y se decidió el diseño un sistema para que los niños, mediante el Plan Ceibal, puedan solicitar ayuda. Se decide convocar al Consejo Consultivo en materia de Violencia de Género.

Se acordó con la Suprema Corte que los juzgados especializados en violencia de género extendieran los plazos de las medidas cautelares, medida que fue solicitada por las organizaciones feministas adheridas dentro de la Red Uruguay contra la Violencia Doméstica y Sexual. Se implementó un protocolo para que los equipos de salud, del ámbito público y privado, pudieran detectar situaciones de violencia doméstica. Con el Ministerio de Educación y Cultura, se diseñó un sistema que le permitiera a niñas y niños solicitar ayuda a través de las computadoras portátiles del Plan Ceibal.

2.5. Personas en situación de calle

De manera de abordar la problemática específica de las personas en situación de calle, especialmente de los adultos mayores, **se ampliaron los cupos para la atención de personas** en esta situación en centros de 24 horas y otras soluciones habitacionales. De acuerdo a datos publicados por el Ministerio de Desarrollo Social⁸, al 29 de abril de 2020 se habían generado más de 300 nuevos cupos en el Programa Calle (que gestiona centros de atención dirigidos a hombres y mujeres solas mayores de 18 años), en la modalidad de atención 24horas y dirigidos específicamente a personas mayores de 65 años y población de riesgo (con comorbilidades existentes). Asimismo, se crearon dos centros de contingencia, uno para personas contagiadas de COVID-19 y otro para aquellos que deban realizar cuarentena. Además, se fortalecieron los planes del Instituto Nacional de Alimentación (INDA) y los montos de la Tarjeta Uruguay Social.

3. LAS MEDIDAS DE POLÍTICA Y SUS EFECTOS SOBRE LAS MUJERES Y LAS DESIGUALDADES DE GÉNERO

⁷ Desde el 2017 el Parlamento uruguayo incluyó por primera vez el término “violencia de género” en la Ley integral de violencia de género ([Ley 19580](#)) que la define como una forma de violencia *hacia* la mujer. Esta ley fue reglamentada a partir de noviembre de 2019.]

⁸ Ver: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/politicas-y-gestion/programas/atencion-personas-situacion-calle>

3.1. Aislarse es un lujo, porque cuidarse siempre ha sido un lujo

Las medidas puestas en marcha a raíz de la declaración de emergencia sanitaria hicieron un fuerte énfasis en la necesidad de evitar el contagio de manera de aplanar la curva de infectados por el virus. En ese sentido, desde ese momento se enfatizó en la necesidad de quedarse dentro de casa, aunque no se tomaron medidas de carácter obligatorio o punible como en otros países. No obstante, el gobierno fue muy insistente a través de todos los medios a su alcance, para convencer a la población de la importancia del confinamiento. Para hacerlo efectivo se limitó la circulación del transporte colectivo, se suspendieron las clases en todos los niveles de la enseñanza, se suspendieron actividades económicas y se modificaron formas de trabajo.

Este conjunto de medidas impone una carga económica y de trabajo muy desigual entre hombres y mujeres, y entre individuos según los recursos y posibilidades de los que dispongan para hacer frente a la nueva situación. Incluso una proporción relevante de la población debe enfrentar la difícil prueba de sopesar en cada decisión la salud y la propia supervivencia diaria (Leites, Perazzo, y Reyes 2020).

Las mujeres han cumplido históricamente el rol de cuidadoras de las personas dependientes, pero también de quienes podrían encargarse de sí mismas, tanto con base en el trabajo no remunerado como en el remunerado. Esto es, en el marco de los hogares son las cuidadoras de hijos e hijas, nietos y nietas, de las personas adultas dependientes de la familia e incluso de los hombres adultos sanos. Esta condición se transmite de generación en generación a partir de valores y creencias en el seno de la familia y la comunidad, así como a través de las religiones, la enseñanza formal y los medios de comunicación. Para las mujeres, el tiempo dedicado a los cuidados con base en trabajo no remunerado representa una carga de trabajo adicional cuando también trabajan para el mercado, o un obstáculo para tener un empleo, o desarrollar un emprendimiento económico.

¿Qué significó para las mujeres esta nueva cotidianidad doméstica? Durante este período y debido a las medidas de prevención podría afirmarse que las mujeres han sido sobrecargadas en términos de tiempo. Téngase en cuenta que, en Uruguay, las mujeres dedican semanalmente casi el doble de horas al trabajo doméstico y de cuidados no remunerados en comparación con el que dedican los hombres a las mismas tareas, siendo básicamente las responsables por el cuidado de niños y niñas (INE 2013).

En los hogares en que habitan niños entre 6 y 12 años esa relación es algo mayor al doble (CIEDUR 2017). Por tanto, esta situación puede agravarse en hogares de menores ingresos donde las demandas de cuidados son mayores, al tener más dependientes por hogar. En los hogares del primer decil de ingresos, los más pobres, el promedio de niños de hasta 12 años, es 12 veces mayor que la cantidad de niños en promedio de los hogares del decil 10, los más ricos. En el caso de los hogares monoparentales femeninos, -11% del total de hogares en el país-, los efectos de esta situación pueden ser aún más graves para todos los niveles socioeconómicos, ya que pueden impedir la realización del trabajo remunerado fuera de la casa o dificultarlo cuando se realiza en el hogar. Pero, puede operar en desventaja mayor para las mujeres más pobres ya que, por ejemplo, en los hogares del primer quintil este tipo de hogar corresponde al 18% del total.

Las madres que trabajan en forma remunerada mayoritariamente recurren a los centros educativos o de cuidados para los niños entre 2 y 6 años. En efecto, en 2015, el 84,5% de los hijos de madres ocupadas en ese tramo de edad asistía a un centro educativo o de cuidados (De los Santos y Salvador 2018). Si bien muchas de esas mujeres no están circunstancialmente trabajando en forma remunerada debido a las restricciones, quienes lo están han perdido todo apoyo para la atención infantil.

Así mismo, que los adultos mayores de 60 años sean más vulnerables frente a la enfermedad, y que deban tener en cuenta con mayor severidad las medidas de aislamiento (cuarentena preventiva), supone mayor demanda de atención para las mujeres de la casa. Según datos de la ECH de 2019 en 26% de los hogares uruguayos vive al menos un adulto mayor y un 15% de estos corresponden a hogares extendidos. Además del aumento de las necesidades de atención, en caso de que los adultos mayores puedan requerir algunos cuidados, se constituye en un problema adicional, porque ellos dejan de cumplir el rol de cuidadores/as que en muchos casos desempeñan contribuyendo al cuidado de los niños pequeños y el grupo familiar.

También, **medidas como las referidas a las restricciones al transporte tienden a afectar a las mujeres** ya que son las que usan mayormente el transporte público. En efecto, en el área metropolitana de Montevideo, los hombres presentan un porcentaje más elevado de viajes en medios motorizados privados (auto y moto) (45,2 %), y menos orientado a viajes en transporte público (20,3%). Por el contrario, las mujeres viajan más en autobús (29,8%) y mediante modos activos (caminata, bicicleta: 33,3%) que en auto o moto (28,1%). De hecho, el 67% de las mujeres mayores de 18 años en el área metropolitana de Montevideo no cuentan con libreta de conducir (Hernández 2019).

En síntesis, el aislamiento social que se muestra beneficioso para todos en términos de salud tiene consecuencias económicas diferentes para los hogares y personas. Los hogares más pobres tienen una escasa o nula capacidad de ahorro, bajo nivel de acumulación de activos, condiciones de informalidad en el empleo, poca capacidad de trabajar en forma remota por las características de las ocupaciones que desempeñan y no tienen acceso al crédito (Leites, Perazzo, y Reyes 2020). Las mujeres en situación de pobreza y en mayor vulnerabilidad, probablemente se vean más afectadas tanto por el aumento del trabajo de cuidados y la pérdida de ingresos, como por las condiciones materiales y de infraestructura de sus viviendas, barrios y comunidades⁹. De hecho, las políticas de aislamiento social son de difícil aplicación en esos contextos y en realidad, se convierten en un privilegio para las clases sociales más aventajadas (PNUD 2020).

⁹ “A las mujeres y familias que viven en zonas urbanas marginadas y zonas rurales apartadas, con escasez de agua y de sistema de saneamiento básico, pisos de tierra, y en hogares y entornos densamente poblados y pocos saludables¹², se encuentran con dificultades para poner en práctica las acciones establecidas por los gobiernos para prevenir el avance de brote y mitigar los impactos de la pandemia” (PNUD 2020:5)

3.2. Las repercusiones de la crisis sobre el empleo

Impactos desiguales por sector de actividad

Las restricciones impuestas a las actividades económicas debido a la expansión global del COVID-19 tienen en el presente y tendrán en el corto y mediano plazo diversos efectos sobre los mercados de trabajo que todavía son difíciles de estimar¹⁰. Sin duda dan lugar a una rápida contracción del empleo en cantidad de puestos y de horas de trabajo. Algunos sectores han sufrido un impacto inmediato como los servicios de alojamiento y servicios de comida, el comercio, el servicio doméstico y las industrias manufactureras. Estos se ven seriamente afectados en algunos casos por la paralización de actividades, en otros por la caída en la demanda de bienes y servicios y por la ruptura de las cadenas de suministro.¹¹

El impacto de la crisis sobre los mercados laborales es heterogéneo según sectores de actividad. La OIT clasifica la repercusión actual de la crisis sobre la producción económica en niveles, con base en datos económicos y financieros en tiempo real de diversas fuentes (OIT 2020b). Esta clasificación tiene pretensiones globales, pero puede utilizarse al menos de momento, para realizar algunos primeros análisis sobre el posible impacto de la crisis sobre el mercado laboral uruguayo, desde una perspectiva de género.

La Tabla 1 del Anexo muestra sectores de actividad seleccionados y clasificados según el nivel de repercusión de la crisis actual en el corto plazo: baja, media baja, media, media alta o alta para el caso uruguayo¹². Se toman las estimaciones de impacto por sector de actividad realizadas por la OIT, cuya metodología puede consultarse en el Anexo metodológico del segundo informe temático lanzado por esa organización el 7 de abril de 2020 (OIT 2020b). Dichas estimaciones son imputadas a la Encuesta Continua de Hogares 2019, para identificar qué trabajadores sentirán más los impactos en el corto plazo en nuestro país.

Los sectores mayormente impactados por la crisis serían los intensivos en mano de obra: Actividades administrativas y servicios de apoyo, Actividades inmobiliarias, Alojamiento y servicios de comida, Comercio al por mayor al por menor e Industrias Manufactureras. Estos sectores agrupan 38% del total de los trabajadores del país. Los sectores de bajo impacto (Administración pública y defensa, Enseñanza, Servicios sociales y relacionados con la salud humana, Suministro de agua, saneamiento) agrupan por su parte, 26% de las personas ocupadas. El restante 36% de los y las trabajadoras se distribuyen en los sectores donde la repercusión de la crisis sería, según las primeras estimaciones, de nivel medio.

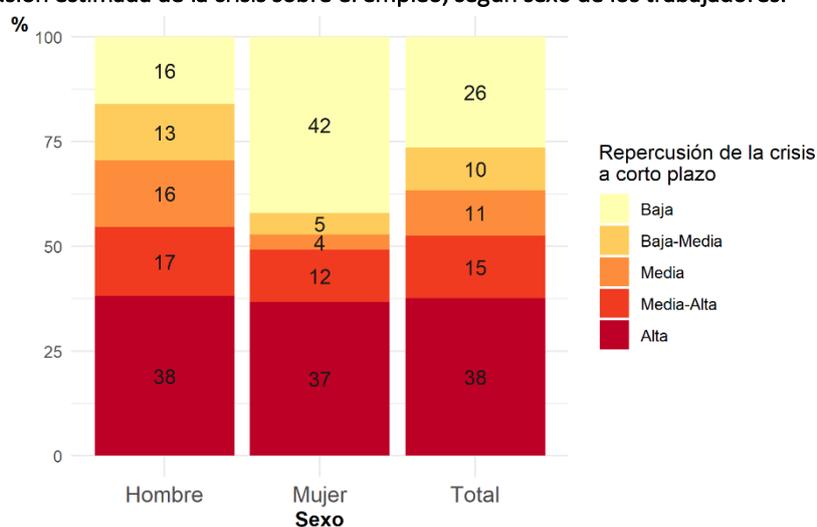
¹⁰ De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las medidas de paralización total o parcial de las actividades afectaban a fines de abril a alrededor del 68% de la fuerza de trabajo mundial, pero llegó a alcanzar al 81% a mediados de abril (OIT 2020a).

¹¹ La OIT ha estimado que en el muy corto plazo habrá una reducción de las horas de trabajo en el mundo equivalente a 130 millones de empleos a tiempo completo (48 horas semanales), cifra que puede ser menor si se da cuenta de la implementación de medidas que permitan a los y las trabajadoras mantener sus empleos (OIT, 2020). La situación excepcional de la crisis y su rápida evolución hacen que sea difícil comparar y realizar extrapolaciones a partir de datos históricos, a lo que se suma una escasez de datos a la fecha que tienen de incertidumbre las estimaciones. Estas deben estar sujetas a actualización y revisión sistemática.

¹² En los cálculos se excluyen los siguientes sectores de actividad: Actividades de los hogares en calidad de empleadores, Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales, Actividades profesionales, científicas y técnicas, Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado.

Es previsible que dichas repercusiones sean disímiles para trabajadoras y trabajadores teniendo en cuenta la segregación ocupacional de género fuertemente arraigada en el mercado laboral uruguayo¹³. En efecto, las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en el sector de los Servicios sociales y la salud humana (76% de los ocupados son mujeres) y la Educación (74% son mujeres), ambos de potencial bajo impacto ante la crisis. Está marcada sobrerrepresentación se relaciona con un menor riesgo percibido para las mujeres en términos de pérdidas de empleo o reducción de horas de trabajo en el corto plazo: 42% de las mujeres ocupadas se desempeña en estos sectores vs. 16% de los hombres ocupados (Gráfico 1). A pesar de esto, una proporción muy similar de mujeres y de hombres en términos agregados, se ocupa en aquellos sectores donde la crisis tendrá un nivel alto de impacto (37-38%). Los hombres por su parte, se encuentran sobrerrepresentados en sectores que podrían verse afectados en un nivel medio, como la Producción agropecuaria, la Construcción o el Transporte y almacenamiento.

Gráfico 1. Repercusión estimada de la crisis sobre el empleo, según sexo de los trabajadores.



Fuente: elaboración propia en base a estimaciones de la OIT y ECH 2019

Otras características sociodemográficas también marcan cómo las personas sufrirán la crisis del empleo. Según lo estimado, para las personas más jóvenes la crisis impactará con mayor fuerza, tanto para hombres como para mujeres, por su mayor inserción en el comercio y en servicios de alojamiento y de comida. En términos territoriales, el impacto quizás sea más alto en el interior urbano que en Montevideo, pero será probablemente más bajo en el interior rural y en localidades de menos de 5000 habitantes, ya que las actividades agropecuarias no sufrirán en el corto plazo las repercusiones más fuertes.

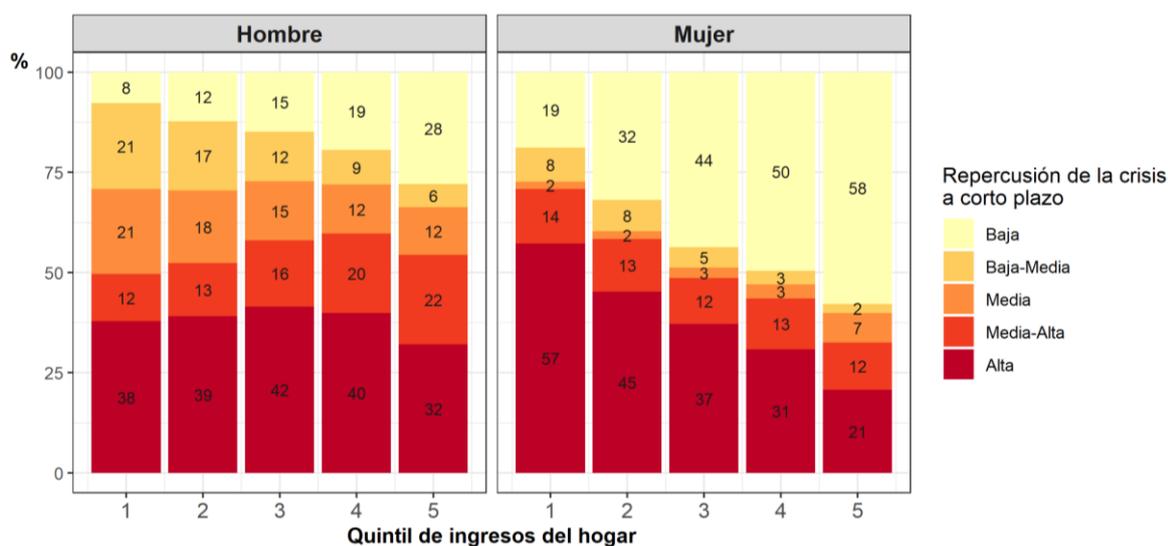
Por su parte, las personas migrantes recientes (llegaron a Uruguay en los últimos cinco años) según estimaciones con base en la ECH se encuentran ocupadas en su mayoría, en sectores especialmente vulnerables a la crisis actual; aproximadamente el 50% de los hombres y las mujeres migrantes ocupadas se desempeñan en sectores de potencial impacto alto y 20% en sectores de potencial impacto medio alto. En línea similar, el impacto sobre las mujeres de

¹³ Se entiende por segregación ocupacional la concentración desproporcionada de mujeres en ciertas ramas de actividad o tipos de ocupaciones consideradas femeninas; puede ser horizontal, relativa a las ocupaciones y las áreas de trabajo, o vertical, relativa a las escalas jerárquicas y el desarrollo de carrera.

ascendencia afro o indígena¹⁴ promete ser más alto que para el resto de los ocupados. Mientras el porcentaje de ocupados en sectores donde el impacto de la crisis será alto está entre 36-38% entre los hombres (sin distinción de raza) y las mujeres de ascendencia blanca/caucásica, ese guarismo alcanza el 42% para las mujeres de ascendencia afro o indígena.

Sumado a esto, parece haber una relación clara entre la intensidad de la repercusión de la crisis para los trabajadores en el mercado laboral y los ingresos del hogar donde viven. A menores ingresos del hogar, la inserción en los sectores de alta repercusión aumenta, en detrimento de una disminución en la inserción en los sectores de más bajo impacto. Sin embargo, resulta interesante que esta linealidad se da muy especialmente para el caso de las mujeres, y no se sostiene para los hombres. De hecho, las mujeres trabajadoras de los primeros quintiles, es decir, de los hogares de menores ingresos, son las que verán sus sectores de actividad más afectados en el corto plazo por las medidas de confinamiento, la baja en la demanda de bienes y servicios y las rupturas en las cadenas de suministro (Gráfico 2). Seis de cada diez mujeres del primer quintil se insertan en sectores que tendrían alta repercusión de la crisis en este marco temporal. Los hombres de los quintiles más pobres, por su parte, podrían ver matizado el impacto de la crisis sobre sus empleos por insertarse, aun con bajas calificaciones, en sectores de menor impacto como el agropecuario.

Gráfico 2. Repercusión estimada de la crisis sobre el empleo, según sexo y quintil de ingresos del hogar de los trabajadores.



Fuente: elaboración propia en base a estimaciones de OIT y ECH 2019

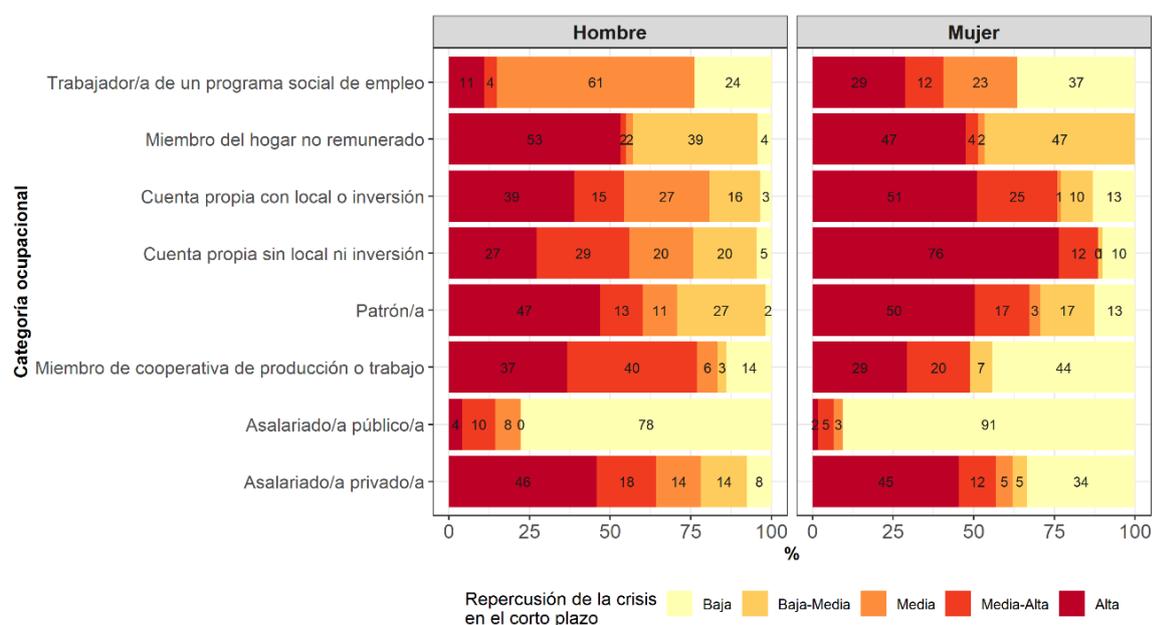
El riesgo para los trabajadores se distribuye también en forma heterogénea al observar las categorías ocupacionales en las que se desempeñan. Mientras los asalariados públicos tienen el menor riesgo de que sus sectores se vean afectados, alrededor de la mitad de los cuentapropistas, los patrones y los asalariados privados trabajan en sectores que sufrirán una repercusión fuerte durante los primeros meses post-llegada del COVID-19. Si se observa por género, es notorio que las mujeres cuentapropistas (sea con o sin local e inversión) serán marcadamente más afectadas que los hombres de la misma categoría. En el mismo sentido, si se suman las categorías de impacto “alto” y “medio alto”, las mujeres patronas se concentran

¹⁴ En términos operativos, aquellas que contestan en la Encuesta Continua de Hogares (INE) que su ascendencia principal es afro o indígena.

en un 67% en los sectores vulnerables a la crisis, cifra que cae 7 puntos porcentuales para el caso de sus pares varones.

El menor riesgo global que parecen enfrentar las trabajadoras entonces, se relaciona con un mayor porcentaje de asalariadas en el sector privado desarrollándose en sectores de bajo impacto como la salud y la educación, así como por su alta participación en el empleo del sector público, algo mayor que para los hombres.

Gráfico 3. Repercusión estimada de la crisis según sexo y categoría ocupacional.



Fuente: elaboración propia en base estimaciones OIT y ECH 2019

Teletrabajo ¿para quién es?

Entre las medidas de política para enfrentar la crisis del COVID-19 se encuentra la implementación de lo que el gobierno llamó teletrabajo, en los casos que fuera posible, sugiriéndose como alternativa tanto a nivel público como a nivel privado. En realidad, sería más preciso siguiendo los lineamientos de OIT, referirse al uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como, por ejemplo, teléfonos inteligentes, *tablets*, computadoras portátiles y PC para trabajar fuera de las instalaciones de la empresa (OIT 2019).

Aunque en Uruguay no se cuenta con datos sistemáticos sobre quiénes normalmente trabajan bajo la modalidad “teletrabajo/ TIC-trabajo móvil” (T/TICM) fuera del establecimiento de trabajo o podrían hacerlo potencialmente, pueden construirse aproximaciones a partir de fuentes secundarias, como ejercicio de análisis respecto a quiénes podría alcanzar esta medida y quiénes, por el contrario, indefectiblemente quedan por fuera.

Un método para aproximarse al dato es observar las características de las ocupaciones, y determinar si cada una es compatible o no con el trabajo remoto. La Red de Información Ocupacional desarrollada por el Departamento de Empleo de los Estados Unidos (O*NET) describe más de mil ocupaciones incluyendo variables de requerimientos, estilos y valores de trabajo, actividades, herramientas y contexto ocupacional. Compatibilizando los valores de algunas variables seleccionadas de la O*NET con la clasificación utilizada en la Encuesta

Continua de Hogares aplicada en Uruguay por el Instituto Nacional de Estadística, es posible dar cuenta de las ocupaciones que posiblemente sean incompatibles con el TICM desde los hogares, y por tanto, queden por fuera de la medida sugerida por el gobierno.¹⁵

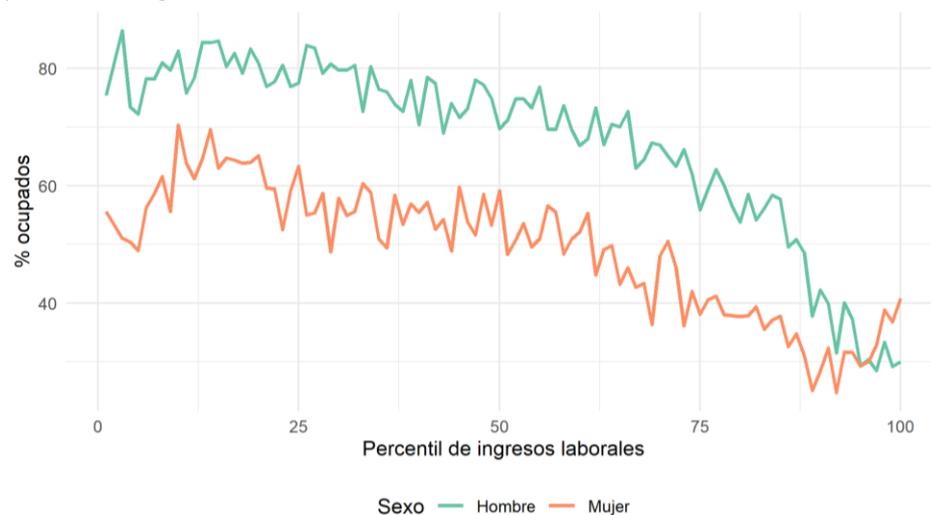
De acuerdo a los resultados obtenidos mediante esta metodología¹⁶, por lo menos 59% de los y las trabajadoras uruguayas se desempeñan en ocupaciones que son incompatibles con el T/TICM. Esta incompatibilidad es mayor entre los varones ocupados: 67% no podría desempeñar sus tareas en forma remota, mientras un 49% de las mujeres estaría en esa situación. Estas diferencias tienen que ver, nuevamente, con la segregación ocupacional que caracteriza el mercado laboral uruguayo. La mayor presencia de hombres en tareas manuales y rutinarias, que requieren esfuerzo físico, los deja en situación de desventaja en un escenario donde el T/TICM es una opción para mantener el empleo.

La brecha de género se mantiene al considerar otros clivajes sociodemográficos como la edad (los más jóvenes y los más viejos registran mayor incompatibilidad con el T/TICM, el territorio (la menor tasa de incompatibilidad se da en la capital) o la ascendencia racial y étnica (la población afro e indígena registra mayor incompatibilidad con el teletrabajo en sus tareas). Asimismo, en las ocupaciones peor remuneradas, sobre todo intensivas en tareas manuales, la incompatibilidad con el T/TICM es significativamente mayor que en las ocupaciones de mayores ingresos (Gráfico 4).

¹⁵ Recientemente distintos autores a nivel internacional han explotado los datos de la O*NET para intentar caracterizar el trabajo remoto o, por el contrario, el trabajo que no puede realizarse a distancia (por ejemplo: Leibovici, Santacreu y Famiglietti 2020; Dingel y Neiman 2020; Mongey y Weinberg 2020; Gasparini 2020). Para el caso uruguayo, existen antecedentes construidos por Capotale, Pereira y Zunino (2020), Guntin (2020) y De los Santos y Fynn (2020). La utilización de estas bases de origen estadounidense se realiza bajo el supuesto (que no necesariamente se sostiene en todos los casos) que las ocupaciones en ese país se llevan adelante en forma similar que en Uruguay.

¹⁶ En términos operativos, se considera que una ocupación es incompatible con el teletrabajo si cumple con alguna de las siguientes condiciones: (1) utiliza correo electrónico menos de una vez por mes; (2) trabaja a la intemperie expuesto a las condiciones climáticas una vez a la semana o más; (3) trata con personas físicamente agresivas una vez a la semana o más; (4) utiliza equipos de seguridad/protección comunes (zapatos, lentes, guantes, cascos, chaleco salvavidas, etc.) o específicos (arnés, protección contra radiación, trajes protectores, etc.) una vez a la semana o más; (5) está expuesto a quemaduras menores, cortes, mordeduras o picaduras una vez a la semana o más; (6) pasa más de la mitad del tiempo caminando o corriendo; (7) está expuesto a enfermedades o infecciones una vez a la semana o más; (8) trabaja en proximidad con otras personas (al alcance del brazo o más cerca); y, además, si es importante para sus tareas: (9) realizar actividades físicas en general, (10) manipular o mover objetos, (11) operar vehículos o equipos mecánicos, (12) reparar o mantener equipos mecánicos, (13) asistir y cuidar a otros.

Gráfico 4. Porcentaje de ocupados que se desempeñan en ocupaciones incompatibles con el T/TICM, según sexo y percentil de ingresos laborales.



Fuente: elaboración propia en base a O*NET y ECH 2019

Es claro que la incompatibilidad de las tareas con el T/TICM no necesariamente se traduce en puestos de trabajo en peligro de perderse en el corto plazo. Por ejemplo, en el interior rural el 77% de las personas ocupadas (86% en el caso de los hombres) se desempeñan en ocupaciones incompatibles con el teletrabajo, pero esto está fuertemente relacionado con el peso de la producción agropecuaria en esas áreas. Como se vio en la sección anterior, esta no es una de las ramas de actividad que sentiría en el corto plazo las repercusiones de la crisis con más fuerza.

Estos cálculos abordan solamente cuál sería la capacidad teórica de cada ocupación para el T/TICM. No obstante, existen otros factores tanto relativos a cuestiones organizacionales de la empresa empleadora como a barreras enfrentadas por los trabajadores y trabajadoras que pueden impedir que esta modalidad se implemente en la práctica. Respecto a lo segundo, es destacable que el 13% de las personas que realizan tareas compatibles con el teletrabajo de hecho no tienen acceso a internet en su hogar, y el 17% no cuenta con un microcomputador personal en el hogar (*laptop, notebook, tablet, etc.*). Más preocupante resulta que el 7% de las y los trabajadores que podrían trabajar en forma remota habita en una vivienda con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI) en la dimensión de “vivienda decorosa”; asimismo, un 6% habita en una vivienda hacinada.¹⁷

Además de las barreras mencionadas, la implementación del trabajo en forma remota conlleva una reorganización del trabajo no remunerado dentro de los hogares. En un marco de actividades de centros educativos y de cuidado suspendidas, sumado a la exhortación de distanciamiento social que puede hacer insostenible tanto la contratación de servicio doméstico¹⁸ como la ayuda de familiares externos al hogar¹⁹, la carga de cuidados recae exclusivamente sobre el núcleo familiar. La división histórica del trabajo entre géneros hace

¹⁷ Cálculos en base a la ECH 2019.

¹⁸ Un 8,7% de los hogares contrata servicio doméstico con un promedio de 16 horas semanales (BPS 2019). Las trabajadoras domésticas en casas particulares se dividen entre las que hacen propiamente tareas domésticas (69,9%), las cuidadoras de niños (17,5%), y las cuidadoras de enfermos (12,6%) en 2018.

¹⁹ Según datos de la ECH 2019, el 9,5% de los hogares con al menos una niña o niño menor de 12 años a cargo reciben ayuda gratuita de otros familiares que no integran el hogar en tareas domésticas y/o de cuidados.

pensar que la mayor parte de ese trabajo probablemente recaiga, de hecho, sobre las mujeres del hogar. Debe considerarse, entonces, que entre los trabajadores cuya ocupación les permitiría teletrabajar, el 35% vive con al menos un niño o niña menor de 12 años en el hogar. En el caso de las mujeres trabajadoras, ese guarismo es del 37%, y un 13% vive con más de un niño o niña menor de 12 años. En ese sentido, la exhortación a teletrabajar puede convertirse en un verdadero problema de conciliación para un número importante de trabajadoras y trabajadores.

En síntesis. De prolongarse este tipo de medidas, o profundizarse la estrategia de los trabajos remotos cabe preguntarse si se podrán conciliar los tiempos de la vida y del mercado, si se facilitará la corresponsabilidad en el trabajo no remunerado entre varones y mujeres. La respuesta a estos dilemas, aunque sea en parte, se relaciona con la ubicación socioeconómica de los hogares y las características de los proveedores de ingresos. Por un lado, se estima que habrá trabajadores con mayor riesgo promedio de perder el empleo y menor compatibilidad de teletrabajar, lo cual podría replantear quién cuida si las mujeres son las que tienen mayores posibilidades de continuar empleadas. De acuerdo a las estimaciones que hemos presentado, en los hogares de menores ingresos probablemente no se plantearía ese dilema, debido a que en estos hogares las mujeres son las que ostentarían el mayor riesgo de perder su empleo.

¿El subsidio por desempleo es suficiente para no caer en la pobreza?

El impacto de la crisis relacionada al COVID-19 sobre el empleo fue casi inmediato desde la irrupción del virus en el país durante el mes de marzo frente a lo cual se lanzó la medida de flexibilización del uso del seguro de desempleo.

El desempleo total o parcial que trajo consigo la medida de distanciamiento social agudizó la situación ya desmejorada que se presentaba en febrero de este año. La tasa de desempleo estimada por el Instituto Nacional de Estadística para el total del país en ese mes se ubicó en 10,5%, esto es 2,1 puntos porcentuales superior respecto al mismo mes del año anterior (8,4%) y 2 puntos porcentuales de diferencia con el valor estimado en el mes anterior (8,5%). La tasa de desempleo por sexo indica que las mujeres (12,4%) presentan mayor nivel de desocupación que los varones (8,8%), algo que se ha sostenido históricamente.

Una vez que se recomendó el distanciamiento social, miles de trabajadores formales afectados por cierres de empresas o reducción de horas de trabajo han accedido al seguro de desempleo.²⁰ Durante el mes de marzo se realizaron 81.779 solicitudes de subsidio por desempleo, siete veces más que en un período normal; 68.095 de esas solicitudes tuvieron como motivo la suspensión de actividades (79%), 6.995 por reducción (8,1%), 6.889 fueron por despido (7,7%) y 4.265 (5%) se realizaron por el seguro por desempleo parcial creado el 18 de marzo. Casi el 98% de las solicitudes fueron aceptadas. Según un informe accedido por la prensa a principios de mayo, el BPS pasó de pagar 45.937 subsidios en febrero a abonar 109.449, es decir, vio un incremento de 138% en los subsidios.²¹

²⁰ El seguro de desempleo consiste en una transferencia contributiva que busca cubrir la eventualidad de la pérdida de ingresos ante el desempleo. En Uruguay tiene tres causales: despido, reducción y suspensión.

²¹ El número de beneficiarios contempla las solicitudes aceptadas y los trabajadores que ya venían cobrando en los meses previos. Fuente: <https://negocios.elpais.com.uy/noticias/bps-pago-subsidios-desempleo-marzo.html>

Durante el mes de abril las solicitudes siguen aumentando: entre el 1º y el 28 de abril, el BPS recibió 65.579 solicitudes. En más del 90% de los casos no se interrumpe la relación laboral, ya que solo 4.508 de esas solicitudes corresponden a la causal de despido. Debe considerarse que no necesariamente todas estas solicitudes serán aprobadas por diferentes causas, aunque la aprobación de las solicitudes del mes de marzo fue atípicamente alta.²²

El Régimen Especial Parcial anunciado por el gobierno como medida específica ante la crisis sanitaria, ha sido relativamente poco utilizado. Del total de solicitudes de subsidio ingresadas desde que comenzó el brote de COVID-19, 35.844 se amparan en el nuevo régimen flexible. Sobre esta subutilización de la política, Bai y otros comentan:

“Es todavía prematuro evaluar las razones, pero este menor uso relativo podría estar asociado a que originalmente se diseñó pensando en una protección parcial (que se combina con parte de trabajo), para los trabajadores mensuales (no incluidos en la causal reducción) y para emplearse por períodos menores a un mes. Sin embargo, la realidad parecería estar mostrando que las medidas de aislamiento social y su impacto económico durarán más tiempo al previsto originalmente y, por lo tanto, la mayor parte de las empresas han encontrado en la suspensión total del trabajo por algunos meses la mejor herramienta para hacer frente a esta situación.” (Bai et al., 2020)

La mayor cantidad de solicitudes de ingreso al subsidio por sectores de actividad, durante el mes de marzo provinieron del comercio minorista y mayorista (21.715²³). Le siguen la industria manufacturera con un total de 12.423, y alojamiento y servicios de comida con 10.933 solicitudes²⁴. Durante abril (hasta el día 23), la industria y el comercio agrupan 24.987 solicitudes, mientras que en alojamiento y servicios de comida se registran 5.930.²⁵ Cabe destacar que especialmente en el caso del comercio y de alojamiento y servicios de comida, se trata de áreas de actividad con gran peso en el empleo femenino. Sin embargo, todavía no hay datos oficiales publicados sobre la distribución por sexo de las solicitudes de subsidio por desempleo.

La posibilidad de ampararse en el seguro por desempleo contribuye a resolver al menos en forma parcial la situación de un conjunto de hogares y de personas que se encontraban en relación de dependencia y registrados en la seguridad social, es decir, trabajadores y trabajadoras formales, y que ven su empleo en riesgo. Debe señalarse, aun así, que quienes reciban este subsidio verán muy limitados sus ingresos, ya que alcanza al 50% del salario en el caso de la modalidad suspensión y 66% en el primer mes del seguro por despido, luego decrece hasta alcanzar el 40%. En el mejor de los casos, para las personas casadas, concubinas, o si tienen a su cargo ascendientes, descendientes, menores de 21 años o familiares incapaces hasta 3er grado de consanguinidad o afinidad debe aportar), el subsidio alcanza al 70% del salario en actividad.

²² La representante de los empresarios en el BPS, Elvira Domínguez, aclaró que las solicitudes no se convierten en su totalidad en beneficiarios finales del subsidio. Agregó que “según los promedios históricos” del BPS, se suelen efectivizar solo un 80% de las solicitudes que se reciben. <https://www.elobservador.com.uy/nota/hubo-11-grandes-empresas-que-enviaron-a-500-trabajadores-en-promedio-al-seguro-de-paro-202041419420>

²³ No se cuenta con datos desagregados por sexo.

²⁴ <https://negocios.elpais.com.uy/noticias/bps-recibio-solicitudes-seguro-paro-enfermedad-marzo.html>

²⁵ <https://www.subrayado.com.uy/bps-recibio-177246-solicitudes-seguro-paro-marzo-y-abril-n623278>

Al respecto, Bai y otros (2020) calculan que, de no existir el seguro de paro, la incidencia de la pobreza dentro de los desempleados crecería en forma muy relevante.²⁶ Asimismo, llevan adelante simulaciones que permiten estimar que en un escenario como el de marzo de 2020, con alrededor del 10% de los trabajadores elegibles ingresando al seguro por desempleo, la cantidad de personas pobres en el total del país podría aumentar un 28% (pasando de 8,8% a 11,2%). Si los trabajadores enviados al seguro de paro se acercaran al 20% de los elegibles, la pobreza podría aumentar en un 38% (llegando al 12,1% de las personas). En este marco, señalan que la incorporación de un piso mínimo al diseño del seguro de desempleo equivalente al salario mínimo nacional puede implicar un escenario más optimista respecto al crecimiento de la pobreza.

Debe destacarse que una porción importante de los y las trabajadoras no es elegible para el seguro por desempleo, ya que se encuentran trabajando como asalariados (mensuales y jornaleros) informales o trabajadores por cuenta propia (con excepción de monotributistas del MIDES). Es, de hecho, muy probable que las medidas de aislamiento social hayan impactado con fuerza en el desarrollo de sus actividades.

Los datos de la ECH del año 2019 indican que en ese año 24,8% de la población que trabaja no realizaba aportes a la seguridad social (26% de los hombres y 23,4% de las mujeres²⁷).²⁸ Es decir, uno de cada cuatro trabajadores uruguayos no cuenta con protección social contributiva y necesita de su trabajo diario para su subsistencia. Para agravar la situación, las actividades realizadas por las y los trabajadores informales se ven muy afectadas por las medidas de confinamiento. En promedio, 74% de ellos realiza tareas incompatibles con el T/TICM (82% en el caso de los hombres y 64% en el caso de las mujeres). La extensión de la protección social a esta población es clave, buscando asegurar cobertura y suficiencia de las prestaciones para los hogares conformados por trabajadores informales.

Brum y De Rosa (2020) simulan varios escenarios considerando el envío al seguro de paro de unos 140.000 trabajadores/as formales, sumado a otros factores (pérdida de empleo e ingresos para los trabajadores/as informales y cuentapropistas en forma consistente con la contracción prevista de la economía; principales medidas paliativas desplegadas por el gobierno). Considerando una caída del PBI del 3.5%, calculan un escenario central en que la incidencia de la pobreza podría trepar hasta el 12%.

El segmento de empleo que puede ser muy afectado por todos estos factores es el del servicio doméstico en casas particulares -que ocupa al 12.8% del total de ocupadas-, debido a las carencias que presenta en términos de la seguridad social. Los problemas de registro en la seguridad social²⁹ son tanto referidos a la evasión -en 2018, la evasión llega al 34,4%- como de subdeclaración, o sea aportar por un salario menor al que efectivamente se percibe. El subregistro a la seguridad social incide en menores ingresos al momento de hacer uso de las prestaciones como el seguro de desempleo (BPS 2019).

²⁶ Con datos de 2019, en promedio el seguro de desempleo representa el 20% de los ingresos del hogar de sus beneficiarios. “No obstante, de no recibir esta prestación, la incidencia de la pobreza en este grupo poblacional pasaría de 5% a 18,4%, asemejándose a la del promedio de los trabajadores no cubiertos por la seguridad social.” (Bai et al., 2020).

²⁷ En 2019, el 29% de las mujeres trabajando informalmente se dedicaban al servicio doméstico.

²⁸ Las cifras de informalidad han caído en forma sostenida desde su pico de 41,5% en el año 2004.

²⁹ En 2018 se registraron algo más de 76.500 puestos cotizantes (BPS 2019).

También por razones sanitarias y como medida de precaución, a muchas empleadas domésticas se les ha pedido que no se presenten a trabajar, y otras tantas fueron despedidas. Como resultado, muchas trabajadoras informales y aquellas que no llegan a cubrir los jornales suficientes para percibir el seguro de paro o el de desempleo quedaron desamparadas.³⁰

Por último, puede señalarse que, en crisis anteriores, tanto en Uruguay como en la región, el sector informal ha amortiguado los efectos de la pérdida de empleos formales sobre los ingresos, actuando como una red de seguridad para aquellos trabajadores que pierden sus empleos o reducen sus ingresos (Tokman 2010). Sin embargo, las características de la crisis actual, al menos en el corto plazo, limitan la capacidad del sector informal de actuar como amortiguador de la pérdida de ingresos. Esto, sumado a que las personas más pobres se desempeñan en ocupaciones que no son compatibles con el teletrabajo-, agravará la situación para los hogares de menores ingresos. La repercusión de la crisis en el corto plazo se estima significativamente mayor sobre el empleo de las mujeres más pobres, en comparación con los hombres de similar ingreso. Esto tendrá consecuencias duras sobre los procesos de autonomía económica de las mujeres más vulnerables.

3.3. ¿Los estímulos económicos superan las brechas de género?

La mayor parte de los estímulos económicos anunciados por el gobierno apuntan a micro y pequeñas empresas: monotributistas, unipersonales y sociedades personales con hasta 10 empleados (en Industria y Comercio). Cabe destacar que esta medida puede alcanzar a buena parte de las empresarias mujeres, ya que el 90% de ellas se constituye como microempresa, el 8% como pequeña empresa y apenas el 2% como empresa mediana. Los hombres también son en su mayoría microempresarios (83%), pero el peso de las empresas pequeñas es significativamente mayor (14%).³¹

De acuerdo a Giuria (2019), los emprendimientos de las mujeres tienen menor antigüedad, y también cuentan con menor acceso a financiamiento externo por falta de garantías, por lo que acceden en mayor medida a financiamiento de un familiar cercano. Esto es un elemento clave en el análisis: para que las medidas de estímulo económico cuenten con perspectiva de género, deben dar cuenta de estas brechas en sus propuestas de acceso al crédito.

Bega y otros (2020) encuentran que las empresas uruguayas (en su caso, exportadoras) lideradas por mujeres parecen enfrentarse a mayores dificultades que las lideradas por hombres. Asimismo, Giuria (2019) señala que los emprendimientos de las mujeres uruguayas se ven afectados en su crecimiento por la falta de tiempo de las emprendedoras por responsabilidades de cuidado. Alrededor del 42% de las empresarias y emprendedoras realiza actividades desde su hogar, por lo cual la conciliación trabajo-familia puede volverse una problemática grave en el marco de la suspensión de clases y centros de cuidado.

³⁰<https://feminismos.ladiaria.com.uy/articulo/2020/3/trabajadoras-domesticas-denuncian-despidos-por-emergencia-sanitaria-y-reclaman-pago-de-salarios-si-se-les-exige-permanecer-en-casa/>

³¹ Datos de la Encuesta Nacional de MIPYMES 2017.

Dada esta combinación de factores (dificultades de acceso a crédito por falta de garantías, carga de cuidados y problemas de conciliación) las mujeres empresarias pueden enfrentarse a un panorama muy desafiante para sostener sus actividades durante la crisis del COVID-19.

3.4. Previsible brote de violencia intrafamiliar y de género

Como se ya ha visto en otros países, las medidas preventivas de confinamiento en los hogares aumentan los riesgos de violencia, explotación, abuso y acoso contra las mujeres y las niñas debido al aumento de las tensiones intrafamiliares y el aislamiento de las mujeres. Así mismo, mujeres que sobreviven a situaciones de violencia pueden enfrentar obstáculos adicionales para huir de éstas y para acceder a servicios esenciales que pueden salvar sus vidas, debido a factores como las restricciones de la circulación o la propia cuarentena (ONU Mujeres 2020). Este efecto en la violencia doméstica del confinamiento en Uruguay fue confirmado por la directora del Instituto de las Mujeres quien afirmó que “aumentaron de forma muy significativa las llamadas de orientación y apoyo para casos de violencia doméstica”³² que recibe una línea telefónica abierta a tales efectos. Durante las primeras semanas de abril, se recibieron entre 50 y 80 llamadas diarias³³ (previamente había un promedio de 40).

Según información de la División de Políticas de Género del Ministerio del Interior, si se contrasta lo que va de 2020 con igual periodo de 2019, se observa un incremento de casos de la violencia doméstica de 1,5 %³⁴.

La campaña de sensibilización parece haber dado resultados positivos tanto por las consultas recibidas como por dos denuncias de abuso infantil que se hicieron efectivas mediante la plataforma CREA del Plan Ceibal. En consecuencia, Educación Primaria acudió a la justicia y los abusadores fueron detenidos.

3.5. Mujeres en situación de calle: riesgos y violencia

La violencia basada en género tiene una relación muy estrecha y muchas veces invisibilizada para las personas en situación de calle. A partir de la construcción histórica y del análisis tradicional del fenómeno, la problemática de las personas sin hogar se percibe la mayoría de las veces como un fenómeno masculinizado y público, con base en comportamientos “desviados” (consumo de sustancias, “vagabundeo”) y en patologías psiquiátricas. Sin embargo, los enfoques más modernos sobre inestabilidad residencial y trayectorias residenciales han permitido visibilizar la situación crítica de las mujeres en situación de calle. Los factores de riesgo y los disparadores de para vivir en esta situación son diferentes según género, y en el caso de las mujeres sus situaciones e historias vitales están atravesadas por la violencia.

³² <https://www.nodal.am/2020/04/uruguay-aumentan-denuncias-de-violencia-domestica-durante-el-aislamiento/>

³³ <https://www.elobservador.com.uy/nota/como-son-las-llamadas-por-violencia-domestica-que-atiende-el-mides-202041522340>

³⁴ <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/larraniaga-interior-acuerdo-ministros-500-tobilleras-1700-total>

De acuerdo al Censo de personas en situación de calle de 2016, llevado adelante por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el 6% de las personas pernoctando en la calle y el 17% de las personas pernoctando en centros de atención del MIDES eran mujeres. Cabe destacar que la mayor parte de las mujeres que es usuaria de centros de atención tiene hijos e hijas a cargo. En 2016, existían alrededor de 160 cupos para mujeres solas, 345 para mujeres con niños, niñas y adolescentes.³⁵ Desde ese año el número de centros y cupos ha cambiado, pero también se han echado a andar proyectos que brindan soluciones habitacionales alternativas a mujeres con niñas, niños y adolescentes (por ejemplo, alojamiento transitorio en pensiones y hoteles) ante un crecimiento del fenómeno de la población en situación de calle.

Es de esperar, que, en un panorama de contracción del mercado de trabajo, de imposibilidad de trabajar para muchas ocupaciones informales o llevadas adelante por personas de bajas calificaciones (por ejemplo, servicio doméstico), sumado a una exacerbación de la violencia doméstica, el riesgo para las mujeres de quedar en situación de calle con niños, niñas y adolescentes a cargo aumente. En ese sentido, es clave que las medidas para paliar la violencia de género se articulen con medidas de soluciones habitacionales, dando cuenta de la carga de cuidados que muy generalmente tienen las mujeres en situación de vulnerabilidad.

4. SÍNTESIS Y RECOMENDACIONES

- La situación de emergencia desatada por la pandemia del COVID-19 a nivel global y también en Uruguay pone de manifiesto la importancia de los cuidados, de los vínculos afectivos, de los hogares como fuente de bienestar, del aporte de las mujeres al desarrollo de la economía y la vida en sociedad.
- La crisis sanitaria y las medidas de prevención ponen en evidencia la necesidad de comprender que la vida humana importa y que los cuidados, cómo y cuántos se reciben y se brindan, tienen sesgo de clase y de género. Pese a ello, las cargas de cuidados no han estado presentes en el discurso público, así como tampoco las tensiones que conlleva para las mujeres quedarse en casa y no recibir los apoyos de las instituciones educativas y de cuidados durante la cuarentena.
- Desde la perspectiva de la economía feminista un enfoque de género e interseccional procura colocar la sostenibilidad de la vida y la solidaridad en el centro de las preocupaciones. En ese sentido, estos enfoques deben ser parte del diseño de las medidas económicas y sociales de respuesta a la crisis sanitaria y económica.
 - El enfoque de género en el análisis de los impactos del COVID-19 y las respuestas de política se justifica con base en los distintos roles de hombres y mujeres en la sociedad, que son factores determinantes de los impactos diferenciados que puedan experimentar las personas.
 - El enfoque interseccional procura enfrentar problemáticas asociadas a las condiciones socioeconómicas y a otras desigualdades estructurales como la ascendencia racial o el estatus migrante.

³⁵ Información disponible en: <http://observatoriosocial.mides.gub.uy>

- La participación del Estado es imprescindible para compensar las consecuencias de las desigualdades sociales que son estructurales, y se muestran con su mayor gravedad en la actual coyuntura.³⁶ Las **políticas públicas** deben contribuir a compensar los factores que agravan durante la crisis las desigualdades existentes y generan “un nuevo tipo de desigualdad”. Es decir, surge la desigualdad entre quienes mantienen sus ingresos estables, o por su acumulación de activos pueden mantener sus niveles de consumo, y los que perdieron o disminuyeron considerablemente sus ingresos (Leites, Perazzo y Reyes 2020).
- La crisis pone de manifiesto nuevamente y con mayor evidencia, la necesidad de promover inversiones sostenibles en el tiempo con perspectiva de género en sistemas que garanticen el acceso universal y de calidad a los servicios de salud, sistemas de protección social y de cuidados, así como en políticas activas de empleo y de reactivación económica centradas en el crecimiento inclusivo, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental (PNUD 2020). Se trata de respaldar la seguridad de los ingresos y aumentar la capacidad de recuperación de las mujeres. La realización de inversiones en infraestructura de atención social, incluido un mayor acceso a servicios de calidad para niños y atención a largo plazo, aumenta la capacidad de las mujeres para (re) ingresar al mercado laboral, al tiempo que crea empleos, con importantes efectos secundarios positivos sobre el crecimiento económico y el bienestar de los hogares.

Recomendaciones

- *Cuidarse y cuidar: la acción del Estado es imprescindible.*

No descuidar y fortalecer medidas de política que reconozcan, reduzcan y redistribuyan la sobrecarga de trabajo no remunerado en los hogares por cuidados de niñas y niños (dado el cierre de escuelas y centros de cuidados), de personas mayores, personas con discapacidad y personas con enfermedades. Estas tareas tienden a recargar especialmente a las mujeres y niñas. En este sentido, deberían preservarse y reforzarse las partidas presupuestales asignadas al Sistema Nacional de Cuidados, tanto por su posible rol en este momento como por su potencialidad en el mediano plazo y para la recuperación social y económica

- *La responsabilidad es de todos.*

El sector privado tiene que jugar un rol en términos de cooperación y solidaridad social. Esto significa reconocer con humanismo las dificultades familiares y personales que atraviesan las trabajadoras y considerarlo en la asignación de turnos, la fijación de horarios de reuniones y la fijación de metas de cumplimiento o rendimiento laboral. Establecer medidas que contribuyan a y promuevan participación de los hombres en las tareas domésticas y de cuidados.

³⁶ La intervención del Estado, por ejemplo, es necesaria por su rol regulador, brindando información transparente y facilitando la provisión insumos sanitarios (alcohol en gel, tapabocas, etc.) de manera que el acceso a estos bienes no se garantice solamente para los que cuentan con mayor capacidad y disposición de pago. (Leites, Perazzo y Reyes 2020).

- *Información desagregada por sexo*

Un primer aspecto a considerar para la elaboración, formulación y aplicación de medidas de política pública es contar con información adecuada y oportuna. Esto significa, disponer de datos desagregados por sexo y un análisis desde una perspectiva de género, tanto de los aspectos sanitarios o de salud como de los impactos económicos y de la carga de cuidados, así como de la incidencia de la violencia doméstica y sexual (ONU Mujeres 2020).

Este tipo de análisis, no solamente es necesario para mitigar los efectos de la crisis en la coyuntura, sino que debe tenerse en cuenta para las medidas de política pública que promuevan la recuperación a mediano y largo plazo en sus diferentes dimensiones: sociales, psicosociales y económicas.

- *El empleo y los ingresos*

Frente a la pérdida de puestos de trabajo debido a las diversas restricciones por desempleo o informalidad, asegurar ingresos para las mujeres especialmente para aquellas jefas o responsables por la economía de los hogares. Así mismo, brindar apoyo fiscal y otros estímulos económicos a las industrias con mayor prevalencia de mujeres (salud, alimentación y turismo, por ejemplo) y que pueden tener dificultades para recuperar terreno debido a la demanda deprimida una vez que se alivien las restricciones de movilidad.

- *La salud de las mujeres*

Es importante que se adopten medidas que aseguren acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva. Aunque no hubo decretos o resoluciones específicas sobre el funcionamiento de la atención primaria de la salud (policlínicas y visitas domiciliarias de seguimiento), el sistema se orientó casi exclusivamente a reforzar el tercer nivel de atención³⁷, es decir prepararse para los pacientes críticos por contagio de COVID-19. En el primer nivel de salud, de acuerdo a la información brindada por especialistas, se resuelve cerca de 80% de los problemas de salud³⁸. Por su parte, este tipo de atención resulta un buen mecanismo para detectar abusos y violencia intrafamiliar. Las actividades vinculadas a la pandemia no deberían dejar de lado la promoción y realización de Papanicolau y mamografías, los chequeos rutinarios por embarazo, así como tampoco generar demoras en los procesos de interrupción voluntaria del embarazo.

Impedir con mensajes claros y directos que se viole el derecho de las mujeres a estar acompañadas en el parto y cesárea, reconocido expresamente en la Ley Nro. 17.386 por parte de los prestadores de salud, respetando además las recomendaciones del Ministerio de Salud Pública aclarando que la pandemia no es excusa para violar la ley de acompañamiento.

³⁷ En conferencia de prensa del 23 de abril el presidente Luis Lacalle Pou señaló que buena parte del sistema de salud “dejó de existir por las medidas de emergencia tomadas a raíz de la pandemia del Coronavirus.” https://www.180.com.uy/articulo/83047_parte-del-sistema-de-salud-dejo-de-existir-y-no-da-respuesta-a-poblaciones-vulnerables&ref=delso

³⁸ <https://salud.ladiaria.com.uy/articulo/2020/3/especialistas-en-medicina-familiar-y-comunitaria-piden-que-se-mantengan-abiertas-las-policlinicas/>

- *Las mujeres y sus especificidades*

Considerar las características específicas de las trabajadoras informales, muy especialmente del personal de la salud, empleadas domésticas, migrantes y de los sectores más afectados por la pandemia de manera de poder adoptar medidas directas de compensación para mantener los ingresos y los medios de subsistencia de las mujeres más afectadas. En particular, debe considerarse la situación de los hogares con jefatura femenina, especialmente los hogares monoparentales en el primer quintil de ingresos.

Debe prestarse atención por parte del Sistema Nacional de Cuidados a las Asistentes a Domicilio, mayoritariamente mujeres, servicio domiciliario que coloca a las y los trabajadores en alta exposición al contagio y cuyos ingresos difícilmente les permita sufragar los gastos asociados a las medidas de prevención aconsejadas.

- *Las mujeres que emprenden*

Es clave considerar las desventajas de las mujeres a la hora de emprender. Estas deberían ser identificadas como un grupo prioritario para el acceso al crédito, al cual suelen no acceder por falta de garantías. Los mecanismos de acceso al crédito pueden ser variados, dialogar entre sí y accederse en forma escalonada y progresiva. Considerar requisitos flexibles de reembolso de crédito que han mostrado ser más efectivos para apoyar a las mujeres emprendedoras.

La carga de cuidados que enfrentan las mujeres empresarias es un obstáculo habitual, pero en el marco del COVID-19 plantea un escenario fatídico que puede llevar a la disolución de los emprendimientos. Nuevamente, el rol del Sistema Nacional de Cuidados puede ser una clave para impedirlo.

- *Colectivos de mujeres con necesidades específicas*

Ciertos colectivos requieren especial atención como las migrantes³⁹ y las mujeres privadas de libertad y las que se encuentran en situación de calle. Las mujeres migrantes pueden enfrentar riesgos adicionales en contextos de discriminación y la xenofobia, como también debido a condiciones precarias de vivienda (pensiones, viviendas compartidas) con espacios de alto hacinamiento y con infraestructuras deficientes, vehículo para un aumento del contagio (PNUD 2020). Es necesario contar con soluciones habitacionales suficientes para estas mujeres incluyendo y en particular, para quienes se encuentran en situación de calle.

Por su parte, las mujeres privadas de libertad, con hijos e hijas menores, embarazadas y/o adultas mayores, corren alto riesgo debido a que las condiciones de hacinamiento de los centros penitenciarios también representan un agravante para la difusión de la pandemia.

³⁹ Según declaraciones del subsecretario del Mides Armando Castaingdebat. en 2019 pasaron por ese ministerio 4.500 personas migrantes que solicitaron asistencia, y esa es la población que más ha crecido en situación de calle producto de no tener ingresos, porque los han ido desalojando de pensiones y otros lugares. <https://www.eltelegrafo.com/2020/04/la-realidad-social-con-que-nos-encontramos-en-uruguay-no-es-la-que-decian-las-estadisticas/>

- *La pandemia y la violencia de género*

Destinar recursos y aumentar la capacidad para contener y proteger a las mujeres sobrevivientes de violencia de género en centros de acogida contemplando las reales necesidades de la actualidad. Asegurar la continuidad de servicios esenciales para responder a la violencia contra las mujeres y niñas, desarrollar nuevas modalidades de brindar servicios en el contexto actual y aumentar el apoyo a organizaciones especializadas de mujeres para brindar servicios de apoyo a nivel local y territorial. Desarrollar campañas publicitarias para sensibilizar a la ciudadanía sobre el derecho de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencia y recordar los mecanismos de ayuda, asesoramiento y denuncias en casos de violencia y abuso sexual intrafamiliar especialmente para las niñas.

- *Las organizaciones de la sociedad civil: actores imprescindibles*

Las autoridades oficiales deben promover y mantener consultas y diálogo con organizaciones de la sociedad civil de manera de comprometer la colaboración, obtener información de primera mano y encontrar conjuntamente estrategias más eficaces y eficientes desde una perspectiva de género para atender las problemáticas de diferente orden e intensidad

BIBLIOGRAFÍA

Bai, H., Carrasco, P., Dean, A. y Perazzo, I. (2020). “*Los seguros de desempleo ante un mercado laboral en terapia intensiva. Insumos para enfrentar la pandemia.*” IECON-FCEyA.

Bega, E., Piñeyro, L., Regueira, P. y Roviera, F. (2020). “*Importancia Económica de las mujeres en las actividades exportadoras en Uruguay. Informe Final, noviembre 2019.*” Consultoría para la agencia Uruguay XXI. Montevideo: CINVE.

Bonavida, C. y Gasparini, L. (2020). “*El impacto asimétrico de la cuarentena*”. Documento de trabajo n°261, CEDLAS. Disponible en: http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/doc_cedlas261.pdf?dl=0

BPS (2019) *Trabajo doméstico remunerado en Uruguay*. Asesoría en Políticas de Seguridad Social Agosto 2019. Asesoría General en Seguridad Social Comentarios de Seguridad Social N° 65. 3er. Trimestre 2019. Montevideo

Brum, M. y De Rosa, M. (2020). “*Estimación del efecto de corto plazo de la covid-19 en la pobreza en Uruguay.*” IECON-FCEyA. Montevideo

Capotale, Federico, Matilde Pereira, and Gonzalo Zunino (2020). “*Coronavirus y las Vulnerabilidades de la Red de Protección Social en Uruguay*” Blog SUMA. Disponible en: <http://www.suma.org.uy/coronavirus-y-las-vulnerabilidades-de-la-red-de-proteccion-social-en-uruguay/>

CEPAL (2020a). “*América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 Efectos económicos y sociales*”. Informe COVID-19 N°1, 21 de abril 2020. Santiago de Chile

CEPAL (2020b). “*Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación*”. Informe COVID-19 N°2, 21 de abril 2020. Santiago de Chile

CEPAL (2020c). “*La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe*”. 2 de abril 2020. Santiago de Chile

CIEDUR (2017). *Mapa de género*. Disponible en: <https://mapadegenero.ciedur.org.uy/tiempo-de-trabajo-remunerado-y-no-remunerado-segun-estructura-de-hogar-y-sexo/>

De los Santos, D. y Fynn, I. (2020). “*COVID-19: Los límites a la informalidad en tiempos de distancia social.*” Blog Razones y personas. Disponible en: <http://www.razonesypersonas.com/2020/04/covid-19-los-limites-la-informalidad-en.html>

De los Santos, D. y Salvador, S. (2018). “*Corresponsabilidad en los cuidados en la primera infancia y trayectorias laborales de las mujeres*”. CONCURSO DE PROYECTOS DE

INVESTIGACIÓN “Primera infancia: análisis comparado de la primera y segunda ola de la Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud (ENDIS)”. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/informe-21106.-corresponsabilidad-en-los-cuidados-delos-santos-y-ssalvador.pdf>

De Rosa, M.; Lanzilotta, B.; Perazzo, I.; Vigorito, A. (2020). “Las políticas económicas y sociales frente a la expansión de la pandemia de COVID-19: aportes para el debate.” IECON-FCEyA. Montevideo

Dingeland, J. y Neiman, B. (2020). “How Many Jobs Can be Done at Home?” BFI White Paper.

Giuria, M. (2019). Diagnóstico y síntesis de factores que afectan el desarrollo empresarial de la mujer. Montevideo: Centro Ithaka-UCUDAL.

Guntin, R. (2020). “Trabajo a Distancia y Contacto en Uruguay”. Disponible en: http://www.rguntin.com/other/employment_u ru/employment_u ru_covid.pdf

Hernández, Diego (2019). *Género y equidad: el caso de la movilidad cotidiana*. Serie Ideas para agendas emergentes, PNUD Uruguay.

Leibovici, F., Santacreu, A. y Famiglietti, M. (2020). “Social Distancing and Contact-Intensive Occupations” En St. Louis Fed Blog: <https://www.stlouisfed.org/on-the-economy/2020/march/social-distancing-contact-intensive-occupations>

Mongey, S. y Weinberg, A. (2020). “Characteristics of Workers in Low WorkFrom-Home and High Personal-Proximity Occupations”. BFI White Paper.

OIT (2020a). “Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Tercera edición”. Estimaciones actualizadas y análisis. Briefing notes. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_743154.pdf

[OIT \(2020b\). “Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Segunda edición”.](#) Estimaciones actualizadas y análisis. Briefing notes. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_740981.pdf

ONU Mujeres (2020). Covid-19 en América Latina y el Caribe: Cómo incorporar a las mujeres y la igualdad de género en la gestión de la respuesta a la crisis. Brief v 1.1. 17.03.2020

PNUD (2020). Nota Técnica: los impactos económicos del covid-19 y las desigualdades de género recomendaciones y lineamientos de políticas públicas.

Tokman V. (2010). *El empleo en la crisis: Efectos y Políticas*. CEPAL: Santiago de Chile.

Anexo

Tabla 1. Ramas de actividad seleccionados y clasificados según el nivel de repercusión de la crisis en el corto plazo en Uruguay

Rama	Repercusión	Participación femenina (%)	Participación en el empleo total (%)	Nivel de empleo
Administración pública y defensa	Baja	42.5	8.0	107010
Enseñanza	Baja	73.7	8.2	109307
Servicios sociales y relacionados con la salud humana	Baja	76.4	9.4	126253
Suministro de agua, saneamiento	Baja	19.6	0.8	10999
Producción agropecuaria, forestación y pesca	Baja-Media	20.3	10.1	135323
Actividades financieras y de seguros	Media	55.2	2.0	27014
Construcción	Media	3.5	8.8	117430
Explotación de minas y canteras	Media	9.1	0.2	2204
Artes, entretenimiento, ocio	Media-Alta	36.3	2.3	30398
Información y comunicación	Media-Alta	32.0	2.6	35312
Otras actividades de servicio	Media-Alta	61.4	3.9	52087
Transporte y almacenamiento	Media-Alta	15.1	6.1	81380
Actividades administrativas y servicios de apoyo	Alta	41.6	5.0	66492
Actividades inmobiliarias	Alta	52.0	0.7	9213
Alojamiento y servicios de comida	Alta	56.5	4.7	62995
Comercio al por mayor al por menor, reparación de vehículos	Alta	37.4	14.6	195572
Industrias Manufactureras	Alta	32.7	12.6	168115
			100.0	1337104

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, Instituto Nacional de Estadística.

ONU MUJERES ES LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS DEDICADA A PROMOVER LA IGUALDAD DE GÉNERO Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES. COMO DEFENSORA MUNDIAL DE MUJERES Y NIÑAS, ONU MUJERES FUE ESTABLECIDA PARA ACELERAR EL PROGRESO QUE CONLLEVARÁ A MEJORAR LAS CONDICIONES DE VIDA DE LAS MUJERES Y PARA RESPONDER A LAS NECESIDADES QUE ENFRENTAN EN EL MUNDO.

ONU Mujeres apoya a los Estados Miembros de las Naciones Unidas en el establecimiento de normas internacionales para lograr la igualdad de género y trabaja con los gobiernos y la sociedad civil en la creación de leyes, políticas, programas y servicios necesarios para implementar dichas normas. También respalda la participación igualitaria de las mujeres en todos los aspectos de la vida, enfocándose en cinco áreas prioritarias: el incremento del liderazgo y de la participación de las mujeres; la eliminación de la violencia contra las mujeres; la participación de las mujeres en todos los procesos de paz y seguridad; el aumento del empoderamiento económico de las mujeres; y la incorporación de la igualdad de género como elemento central de la planificación del desarrollo y del presupuesto nacional. ONU Mujeres también coordina y promueve el trabajo del sistema de las Naciones Unidas para alcanzar la igualdad de género.



onumujeres.org

Facebook | Twitter | Instagram @ONUMujeres