

TRABAJO Y JUSTICIA SOCIAL

LA CRISIS POR LA COVID-19 EN COLOMBIA: OPORTUNIDAD O RETROCESO PARA LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LAS MUJERES

Alma Espino / Ana Isabel Arenas Saavedra

Octubre 2020



La coyuntura generada por la covid-19 nos enfrenta a una crisis multidimensional: sanitaria, social y económica.



Se analiza, desde el enfoque de la economía feminista, cómo influyen las desigualdades estructurales sobre las características de los impactos de la pandemia en materia socioeconómica y laboral.



Se revisa la pertinencia de las acciones tomadas por el gobierno colombiano en estas materias y se pone en evidencia la necesidad de una mirada de género a los impactos de la pandemia, así como a las medidas orientadas a prevenir la propagación de la covid-19 y mitigar la crisis socioeconómica.

CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	4
2	LA PANDEMIA: SALUD, ECONOMÍA Y SOCIEDAD	5
3	DESIGUALDADES DE GÉNERO: SOSTENIBILIDAD DE LA VIDA Y LOS CUIDADOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ECONOMÍA FEMINISTA	8
4	MEDIDAS DE POLÍTICA TOMADAS FRENTE A LA COVID-19: RESPUESTAS A LA CRISIS	10
4.1	Sanitarias.....	10
4.2	Socioeconómicas.....	10
4.3	Teletrabajo y trabajo en casa	12
4.4	Educación y protección infantil.....	12
4.5	Otras	12
5	LAS DESIGUALDADES DE GÉNERO EN MATERIA SOCIOECONÓMICA Y LABORAL Y LA PANDEMIA	13
5.1	La caída del mercado laboral para las mujeres, efecto inmediato de la covid-19	13
5.2	Las ramas de actividad con mayor índice de feminidad, entre las más afectadas	15
5.3	La gran fragilidad de la posición ocupacional de las mujeres en sectores de alto riesgo	17
5.4	El teletrabajo, ¿una solución?	20
5.5	La autonomía económica de las mujeres pierde importantes logros	21
6	DESAFÍOS Y DESIGUALDADES DE GÉNERO DE LAS MEDIDAS GUBERNAMENTALES	24
6.1	Desafíos para el cumplimiento de las medidas establecidas.....	24
6.2	Las medidas gubernamentales desconocen a las mujeres a pesar de que ellas están en la primera línea frente a la pandemia	26
7	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	27
7.1	Recomendaciones	28
	REFERENCIAS	30

1

INTRODUCCIÓN

La emergencia sanitaria, social y económica por la que se atraviesa como resultado de la pandemia provocada por la covid 19 ha puesto en evidencia las profundas desigualdades que caracterizan a los países de América Latina. La desaceleración de la economía y su impacto en el empleo y en los ingresos de las personas y sus hogares podría afectar en forma desproporcionada a determinados grupos de unas y otros, y por consiguiente agravar las desigualdades existentes, por ejemplo, las personas ocupadas en el sector informal, las mujeres, la población rural, los migrantes (OIT, 2020b) y los grupos étnicos. Este conjunto de factores puede afectar gravemente a las mujeres, ampliando las desigualdades de género.

Asimismo, la pandemia está exponiendo las vulnerabilidades y debilidades de los sistemas sociales, las que, por su parte, amplifican los impactos de la crisis. En efecto, en la mayoría de los países de América Latina los sistemas de protección social y de seguridad social vigentes no se adecuan completamente a las necesidades de los mercados laborales y a las transformaciones socioeconómicas y demográficas ocurridas en las últimas décadas. Por tanto, son muy débiles para enfrentar el shock de medidas requeridas para detener la propagación de la covid-19 y mitigar sus impactos (PNUD, 2020a).

Los retos de política que se plantean son complejos, ya que al mismo tiempo que se toman medidas para prevenir un contagio masivo, se trata de evitar el incremento de la pobreza y la destrucción del tejido económico. Ello plantea un problema adicional: la viabilidad fiscal de las

medidas requeridas para enfrentar estos desafíos (PNUD, 2020a).

Las respuestas de los gobiernos han sido muy diferentes: algunos países han tenido cierto éxito en su esfuerzo por aplanar la curva de contagios, por determinados periodos, mientras que otros aún están lejos de lograrlo. En general, se han anunciado paquetes de medidas fiscales para hacer frente a la emergencia sanitaria y mitigar sus efectos sociales y económicos fortaleciendo los sistemas sanitarios, apoyando los ingresos de los hogares y procurando proteger la capacidad productiva (Cepal, 2020a). Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2020a), Colombia ha invertido en una magnitud similar al 1,3% del PIB y está en el lugar doce en escala descendente en la lista de países de la región según sus inversiones fiscales.

Es menos obvio que se hayan tomado medidas considerando una perspectiva de género. En ese sentido, en este trabajo se analiza, desde el enfoque de la economía feminista, cómo influyen las desigualdades estructurales sobre las características de los impactos de la pandemia en materia socioeconómica y laboral. Asimismo, se revisa la pertinencia de las medidas nacionales tomadas por el gobierno colombiano en estas materias y se pone en evidencia la necesidad de una mirada de género a los impactos de la pandemia, así como a las medidas orientadas a prevenir su propagación y mitigar la crisis socioeconómica.

2

LA PANDEMIA: SALUD, ECONOMÍA Y SOCIEDAD

La coyuntura provocada por la pandemia causada por la covid-19 nos enfrenta a una crisis multidimensional: sanitaria, social y económica. Se estima que esta crisis podría causar la peor recesión internacional desde la segunda guerra mundial, y que por primera vez desde 1870 tantas economías están experimentando al mismo tiempo. una disminución del producto per cápita Esta baja en los ingresos per cápita sería de 3,6% y empujaría a millones de personas a la pobreza extrema (Banco Mundial, 2020).

Estamos ante una experiencia de carácter global que afecta incluso a quienes se ubican apenas marginalmente en la globalización. A pesar de este carácter, es claro que en cualquiera de sus dimensiones los impactos no serán iguales para todos y todas, ni países ni regiones ni hogares ni para hombres y mujeres. Desde antes de la pandemia, las desigualdades estructurales –sociales, culturales y económicas–, con orígenes variados e interrelacionados, han obstaculizado el acceso pleno a la educación, la salud, el empleo de calidad, la autonomía económica y la participación política de las mujeres y otros grupos subrepresentados.

En América Latina las desigualdades estructurales en un contexto de grandes conglomerados urbanos han expuesto a grandes proporciones de la población a los impactos de la pandemia. Estos impactos han sido sobre la salud debido a los contagios, lo cual se ha agravado por las condiciones de desprotección social y de la salud, y por la pobreza prevaiente. Estimaciones de la Cepal (2020a) sobre la disminución verificada en el nivel de actividad económica, indican que el producto interno bruto (PIB) regional caería 9,1%. Esto responde principalmente a problemas relacionados con el confinamiento, pero también con el funcionamiento de la economía global. Según la Cepal, la caída de la actividad económi-

ca en 2020 redundará en que, a fin de año, el nivel del PIB per cápita de América Latina y el Caribe sea similar al observado en 2010, por lo que se considera otra década perdida (Cepal, 2020a).

Algunos sectores de la actividad económica han sido fuertemente afectados, como los servicios de turismo –aviación, alojamiento, restaurantes, entretenimiento– y el comercio, con excepción de los supermercados, las farmacias y otros servicios declarados como esenciales según el país de que se trate. Ello conlleva un aumento del desempleo (de 8,1% en 2019 a 13,5% en 2020)¹, con pérdida de ingresos principalmente para los trabajadores y trabajadoras informales, entre los cuales se ubica una gran proporción de las mujeres (Cepal, 2020a). Estos puestos de trabajo se caracterizan por la precariedad y la inestabilidad y están asociados con bajos ingresos y, en consecuencia, baja capacidad de ahorro. Por tanto, los impactos en el incremento de la pobreza son previsible, con un aumento en su tasa de 7 puntos porcentuales este año, un incremento de 45 millones de personas, 231 millones en total² (Cepal-OPS, 2020). También habrá pérdida de ingresos debido a la reducción del flujo de remesas desde los países del norte (Cepal, 2020a).

1 Esto podría dar lugar a que en la región 44 millones de personas sean desempleadas, 18 millones más que en 2019 (Cepal, 2020a).

2 La situación de los pueblos indígenas (un poco menos del 10% de la población de América Latina) y los afrodescendientes (21% de la población de América Latina) se verá afectada de manera desproporcionada, debido a sus condiciones socioeconómicas y a su acceso limitado a la protección social en comparación con el resto de la población, además de enfrentar altos niveles de discriminación en el mercado laboral (Cepal 2020a).

La situación planteada no solo refiere a la coyuntura actual sino a las posibilidades de recuperación de las economías y la sociedad. Para las empresas, especialmente las medianas, pequeñas y micro, la falta de demanda y las dificultades de acceso al crédito en muchos casos puede llevarlas al cierre final. En el caso de la construcción, afectada por la paralización de obras, se cierne una alta incertidumbre que afecta la puesta en marcha de nuevos proyectos.

En Colombia, al impacto directo producido por las medidas de confinamiento se suma el efecto de la inestabilidad de los mercados internacionales, en particular el de materias primas, y la fuerte devaluación del peso colombiano frente al dólar americano. Los sectores directamente afectados por el confinamiento generalizado fueron el comercio, el turismo, el entretenimiento y aquellos cuyas actividades se consideran no esenciales, incluyendo gran parte del sector manufacturero. Estas medidas impactan de manera directa a más de 9,2 millones de trabajadores, ya que una gran parte de los empleados en las ramas con mayor ocupación estuvieron paralizados por treinta y tres días. Es el caso, por ejemplo, de la industria manufacturera, que representa el 11% del PIB y emplea a 2,5 millones de colombianos, enfrentando adicionalmente la devaluación del 20% del peso³ (PNUD, 2020b).

La situación de las mujeres colombianas resulta de alta vulnerabilidad ante la crisis si se tiene en cuenta que según datos del último censo de población, 40,7% de los hogares tienen jefatura femenina y 29,6% de los miembros de esos hogares están por debajo de la línea de pobreza (PNUD, 2020b). La incidencia de la pobreza en las mujeres sería más alta que en los hombres, y las que tienen menor nivel educativo verían incrementar sus brechas con los hombres en mayor magnitud que las de mayor nivel educativo (Vicepresidencia de la República de Colombia. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2020a).

En este marco, las mujeres en situación de pobreza y en mayor vulnerabilidad se verán más afectadas también por las propias condiciones materiales y de infraestructura de sus hogares, barrios y comunidades; por ejemplo, en zonas urbanas marginadas y zonas rurales apartadas, con escasez de agua y de sistemas de saneamiento básico, pisos de tierra, y en hogares y entornos densamente poblados y poco saludables donde las políticas de aislamiento social son de difícil cumplimiento (PNUD, 2020a).

Los posibles impactos diferenciales de género que tengan lugar como resultado de la pandemia se vinculan a características estructurales y, por tanto, a las características de las relaciones de género predominantes. Esto es, las diferencias de poder, roles, recursos, normas, necesidades e intereses de mujeres, hombres, niñas y niños contribuyen a que los impactos de esta crisis perjudiquen en mayor medida a las mujeres.

Si el mundo se detuvo a consecuencia de la pandemia, la única economía que nunca paró su actividad fue la economía del cuidado. Por el contrario, el confinamiento dentro de los hogares ha recargado el trabajo de las mujeres, quienes en general e históricamente han destinado un número mayor de horas y dedicación al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. También, de acuerdo a la experiencia de una variedad de países, las ha expuesto a mayores riesgos de violencia, incluido el feminicidio⁴.

A su vez, muchas de las tareas de cuidado que necesitan las personas y especialmente durante la pandemia, también son ejercidas por mujeres con base en trabajo remunerado, como es el caso de las trabajadoras de la salud y las cuidadoras de enfermos y de personas dependientes.

Las mujeres también suelen estar sobrerrepresentadas en las actividades económicas más golpeadas por las medidas de contención del virus (comercio, servicios, turismo) y en los sectores laborales más expuestos al contagio,

3 Esta devaluación implica un aumento aproximado del 3% de los costos para toda la economía y es otra dimensión de vulnerabilidad que merece atención pues en muchos sectores el consumo intermedio de importaciones es alto.

4 Por esta razón, en Colombia y México se aumentó el presupuesto para los cupos de los albergues y refugios especializados en mujeres víctimas de violencia de género (Cepal 2020a).

como la salud⁵. Por su parte, un grupo especialmente vulnerable es el de quienes se desempeñan en puestos de trabajo informales, en su mayoría mujeres.

Analizar desde una perspectiva de género y feminista la problemática por la que atraviesa la sociedad debido a la pandemia constituye una herramienta que permite

comprender mejor las necesidades de las personas y su diversidad, así como dar respuestas más adecuadas a esas necesidades. En ese sentido, tal como señala Vaeza (2020): “No habrá respuesta efectiva al covid-19 si no se abordan los impactos en las mujeres y no se integran las dinámicas de género en la respuesta”.

5 El 72,6% de las personas ocupadas en el sector de la salud en la región son mujeres.

3

DESIGUALDADES DE GÉNERO: SOSTENIBILIDAD DE LA VIDA Y LOS CUIDADOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ECONOMÍA FEMINISTA

La pandemia de la covid-19 ha confirmado la importancia atribuida por la economía feminista a la centralidad de los cuidados y a su organización social, tanto para la sostenibilidad de la vida como para la continuidad del funcionamiento del sistema económico en su conjunto. Desde esta perspectiva se rescata y resalta el papel de los cuidados con base en el trabajo no remunerado para la reproducción de la fuerza de trabajo y de las generaciones, así como por su aporte a la economía de los hogares y del país.

En cambio, el enfoque económico convencional, centrado en el mercado, ignora el rol del trabajo doméstico y de cuidados no remunerados y su importancia en el desarrollo económico y social, al no asignarle valor económico a los bienes y servicios producidos en los hogares. En este enfoque tampoco se asume en general la responsabilidad social del Estado sobre los cuidados y su papel como igualador de las oportunidades.

Sin embargo, la forma en que se proveen los cuidados en una sociedad, así como los recursos con que cuentan las personas para hacerse cargo del cuidado de sí mismas y de los demás, originan y reproducen diferentes desigualdades. Para determinar la posibilidad de recibir y dar cuidado y también su calidad son muy importantes no solo las diferencias en la disponibilidad de ingresos de las personas y los hogares. Las prácticas sociales para la provisión de cuidados prevalecientes en nuestra sociedad también contribuyen a mantener y reproducir las desigualdades. En ese sentido, persiste la subvaloración del trabajo doméstico y de cuidados asociada a su atribución casi exclusiva a las mujeres, tanto en la esfera del hogar como en lo público, lo cual supone un conjunto de restricciones para la participación laboral, económica y social y política de las mujeres. Esta situación ha sido naturalizada, vista por tanto casi como una dotación na-

tural encarnada en las mujeres, que no implica trabajo en el sentido que lo entiende la economía convencional, lo cual explica en buena medida que tradicionalmente se trate de un trabajo que no ha sido visible para la economía ni para el desarrollo.

En el contexto de la pandemia, la carga de cuidados que asumen las mujeres se ha visto aumentada por su creciente demanda y por la reducción de la oferta de servicios causada por las medidas de confinamiento y distanciamiento social adoptadas para frenar la crisis sanitaria. Incluso en los países que han mantenido condiciones de mayor flexibilidad en el distanciamiento físico se observan cambios importantes en la forma de escolarización y trabajo. Esto es, por ejemplo, cierre en un principio y luego menor presencialidad en los centros de enseñanza y más trabajo en casa (teletrabajo o *home office*), todo lo cual obliga a la reorganización del trabajo productivo y reproductivo; Colombia es de los países que mantiene el cierre presencial del sistema escolar. El confinamiento supone asimismo dificultades para hacer efectivo el cobro de las transferencias monetarias debido a los obstáculos que surgen para trasladarse, mientras crea condiciones para que aumenten los riesgos de violencia contra las mujeres y las niñas.

Estas situaciones no solo son una problemática para el presente, sino también a mediano plazo por la posible prolongación de la pandemia, por los cambios en la organización social y la incorporación de las nuevas tecnologías que esta situación ha acelerado. De la misma forma, se advierten las mayores presiones sobre los sistemas nacionales de educación pública, salud y protección social más allá de la crisis (Cepal-ONUMujeres, 2020).

En Colombia, de acuerdo a la información de ONUMujeres (2018) en el periodo 2016-2017 según la Enut-Dane

(Encuesta nacional de uso del tiempo libre), las mujeres destinaron, en promedio, 7 horas y 14 minutos al desarrollo de actividades no remuneradas, lo cual significa más del doble del tiempo estimado para los hombres, 3 horas y 25 minutos en promedio. En la zona rural esta diferencia es aún mayor: las mujeres destinan en promedio diario 7 horas y 52 minutos, en tanto los hombres 3 horas y 6 minutos, o sea que ellas dedican casi 5 horas diarias más que los hombres a este trabajo.

Los impactos de la pandemia y las políticas orientadas a evitar la propagación de los contagios de la covid 19 podrían ampliar, mantener o disminuir las desigualdades que estructuran nuestras sociedades en este contexto, dependiendo de las decisiones de política pública que se tomen.

Con respecto al trabajo remunerado, las altas tasas de subempleo y participación en el sector informal y en los

sectores económicos más afectados por la crisis (comercio, turismo⁶, servicios de limpieza y cuidado doméstico remunerado)⁷, su sobrerrepresentación en la titularidad de Pymes coloca a las mujeres en condiciones de mayor vulnerabilidad ante la pérdida de ingresos⁸.

Las relaciones de poder entre hombres y mujeres y su expresión en los roles de género, que habilitan las normas sociales y culturales, son factores determinantes de los impactos diferenciados que experimentan. A ello se agregan situaciones asociadas a la seguridad y violencia, las respuestas en salud, el acceso a recursos y medios de vida y el entorno territorial, social y económico. En todos los ámbitos, salud, seguridad y protección social, mercado laboral y economía, los impactos de la covid-19 se agravan para las mujeres y las niñas. Estas razones obligan a tener una mirada de género e interseccional, no solo para conocer mejor la problemática en la que nos encontramos, sino para evaluar las políticas en marcha.

6 América Latina es la región del mundo con mayor porcentaje de empleo femenino en turismo, hay casi el doble de mujeres empresarias en turismo que en cualquier otro sector (51%) (OIT, 2019).

7 En 2017 representaban el 14,6% del total de las trabajadoras ocupadas en América Latina (OIT, 2019). El promedio regional de trabajadoras domésticas remuneradas que cotiza al sistema de pensiones es apenas un tercio del total de las mujeres ocupadas.

8 En América Latina el 57% de las doctoras en medicina y nueve de cada diez de las y los profesionales de enfermería son mujeres (IADB, 2019).

4

MEDIDAS DE POLÍTICA TOMADAS FRENTE A LA COVID-19: RESPUESTAS A LA CRISIS

De acuerdo con los datos sobre el impacto de la covid-19 en la población colombiana, la pandemia ha afectado la salud y la vida de las personas, el aparato productivo y el bienestar cotidiano. Sin embargo, como confirman diversas investigaciones (Ocde, Cepal, FMI, FEM), “esta crisis en particular supondrá mayores costos para las mujeres que para los hombres” (Vicepresidencia de Colombia. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2020).

Desde el inicio de la pandemia, el gobierno tomó medidas para enfrentar el virus y sus consecuencias socioeconómicas, que han alcanzado una magnitud no prevista. Es evidente una alta contracción del producto interno bruto (PIB) y efectos desfavorables respecto a grupos poblacionales de mayor pobreza, las comunidades étnicas y, en particular, en el sector poblacional mayoritario, el femenino.

Para el análisis se destaca un conjunto de medidas tomadas para mitigar los efectos humanos, sociales y económicos de la crisis⁹. Sobre las que se hace un análisis de género en torno a sus posibles impactos, con énfasis socioeconómico sobre el empleo, el trabajo de cuidado no remunerado en los hogares y las trabajadoras domésticas remuneradas, tomadas a partir de la segunda quincena de marzo de 2020.

9 La fuente de información sobre las medidas tomadas desde el inicio de la emergencia hasta finales de julio 2020, periodo de este análisis, es la página web de la Consejería Presidencial para las Regiones, denominada “Lineamientos covid-19”, que incluye la normativa desarrollada por las entidades gubernamentales para afrontar el coronavirus (covid-19) categorizada por las entidades competentes. Son treinta y dos entidades, incluyendo la Presidencia de la República, el Congreso de la República, ministerios (diecisiete) otros institutos, departamentos, agencias y entes de control; son directivas, decretos, resoluciones y circulares.

El capítulo se estructura respecto a medidas sanitarias, socioeconómicas, teletrabajo y trabajo en casa, educación y protección infantil, y reflexiones sobre el tipo de desafíos para el cumplimiento de las medidas.

4.1 SANITARIAS

Las primeras medidas tomadas por el gobierno frente a la covid-19, el 12 de marzo de 2020, fueron la *declaración de emergencia sanitaria y medidas sanitarias-nacionales prorrogadas periódicamente*. Las medidas de *distanciamiento social* de prevención y control del virus (Directiva 02 del 12 de marzo de la Presidencia de la República) priorizan el trabajo en casa mediante tecnologías de información y comunicación (TIC), reuniones virtuales y la capacitación y formación con herramientas digitales como *e-Learning*. Incluyendo el cierre de los centros educativos y la prohibición de reuniones y eventos masivos.

El *aislamiento preventivo obligatorio* nacional decretado el 25 de marzo se ha ido prorrogando y posteriormente varió por regiones; inicialmente, la medida fue más restrictiva para menores de edad y mayores de 70 años. Se limitó la libre circulación, con excepciones específicas. Se cerraron las fronteras y se suspendió el transporte aéreo nacional.

4.2 SOCIOECONÓMICAS

El gobierno nacional tomó medidas sociales y económicas para enfrentar la pandemia, destinadas a apoyar las familias con ingresos precarios, garantizar recursos para el sistema de salud y minimizar los efectos sobre las empresas.

La primera fase incluyó *restricciones a actividades económicas*, clausura de establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, excepto las actividades para atención sanitaria y básicas de la vida cotidiana.

Las principales medidas económicas para enfrentar las consecuencias de la pandemia se presentan en tres subgrupos:

1. Creación del *Fondo de Mitigación de Emergencias (Fome)*, que fortalece el Fondo Nacional de Garantías (FNG), como una de las estrategias para facilitar el acceso al crédito empresarial.
2. Establecimiento de *subsidios a las familias y personas más vulnerables: transferencias monetarias adicionales y extraordinarias* a programas ya existentes para sectores en pobreza, como Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor; Compensación del impuesto sobre las ventas (IVA), correspondiente a un aporte estatal monetario fijo y familiar, a partir de lo que en promedio pagan los hogares con menores ingresos que no se benefician de otras transferencias; programa de Ingreso Solidario, una transferencia monetaria no condicionada a población en situación de pobreza o pobreza extrema en desprotección, al no estar en los otros programas de transferencias; también a población reinsertada que no reciba otros subsidios; y medidas relacionadas con el bienestar de los adultos mayores.

Para los *hogares* se dispuso el *sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria*, que garantiza alimentos básicos; y se estableció un incentivo económico a personas trabajadoras y productoras del campo mayores de 70 años que debían cumplir con el aislamiento.

Para evitar el incremento de precios de productos de primera necesidad se determinó la iniciativa de *acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos*, por la cual el gobierno elaboró un listado de precios de productos según las necesidades generadas por la covid-19.

3. Para las *empresas y la población trabajadora*, actores clave de la economía, se tomaron diversas medidas. La *protección al cesante* cubre a cotizantes formales e informales, y se autorizó el *retiro de cesantías de los fondos privados* a la población trabajadora que por la pandemia hubiera reducido sus ingresos laborales, para complementar el monto mensual regular.

En cuanto a las empresas, para *mantener y proteger el empleo* se autorizó establecer turnos de trabajo acordados entre las partes. El *primer pago de la prima de servicios* que se debe pagar a mitad de año se prorrogó hasta diciembre de 2020. El *Programa de apoyo al empleo formal*, para facilitar crédito a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes), amplió la capacidad del Fondo Nacional de Garantías para créditos al sistema empresarial y modificó las condiciones para favorecer el acceso a estos recursos.

Se creó el *Patrimonio autónomo para las mujeres*, destinado al emprendimiento, la formalización y el fortalecimiento empresarial femenino, para mitigar los efectos de la emergencia: incluye aporte de recursos, constitución de sociedades gestoras de inversiones independientes, normas para el fortalecimiento empresarial, articulación con entidades financieras, servicios de asistencia técnica para modelos empresariales y desarrollo productivo de las mujeres. Según información suministrada por la Consejería Presidencial para las Mujeres, en julio se firmó un compromiso para acelerar el programa existente desde antes de la covid-19, el *Pacto por la equidad de la mujer rural*, mediante alianza entre mujeres rurales, gobierno nacional, gremios y empresarios del sector agropecuario para impulsar el emprendimiento femenino rural. La *Ruta de empleo mujer* con el Servicio Público de Empleo, también ya existente, propicia oportunidades laborales.

Medidas *tributarias* como la *reducción de tarifas de impuestos* emitidas para el sector turístico; la *reducción de tarifas de impuestos territoriales*; la *exención del impuesto sobre las ventas*, en la importación y en las ventas en el territorio nacional en bienes definidos y relacionados con la atención en salud de la emergencia sanitaria.

4.3 TELETRABAJO Y TRABAJO EN CASA

Las medidas de protección al empleo no exoneran de obligaciones al empleador: pago del salario, aportes al sistema de seguridad social y los derivados de la relación laboral.

- Teletrabajo

La legislación define el teletrabajo (Congreso de la República, ley 1221) como:

una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo.

En el marco de la emergencia se aclara que el teletrabajo mantiene disposiciones existentes desde antes de la covid-19, por lo cual no le serán aplicables disposiciones sobre jornada de trabajo, horas extraordinarias y nocturnas, cuidando de no imponer altas cargas laborales; sin embargo, es pertinente aclarar que para quienes están en el teletrabajo hay siempre un auxilio de conexión. En cuanto al salario, no será inferior al de quien se desempeña en el centro de trabajo. La normativa incluye también la verificación sobre la seguridad del sitio de trabajo. Se considera que el teletrabajo genera efectos positivos como reducir los riesgos de contagio, bajar la concentración en servicios de transporte masivo y en lugares de trabajo¹⁰.

- Trabajo en casa

El trabajo en casa no es una forma de organización que exista en la legislación laboral colombiana, la creó el Mi-

nisterio del Trabajo mediante una circular expedida en medio de la pandemia y que busca disminuir los requisitos del teletrabajo como el auxilio de conexión, que limitó a dos salarios mínimos

- Jornada laboral flexible

Las modificaciones de jornadas laborales flexibles pueden ser adoptadas para evitar aglomeraciones. Debe respetarse la normativa laboral respecto al máximo de ocho horas diarias, cuarenta y ocho semanales; pueden acordarse redistribuciones respetando el Código sustantivo del trabajo.

4.4 EDUCACIÓN Y PROTECCIÓN INFANTIL

La *reducción de la deserción y el apoyo al sistema educativo* es uno de los propósitos gubernamentales frente a los efectos de la covid-19. Se ajustó el *calendario académico* y el desarrollo de estrategias para trabajar fuera de las aulas. En esta línea, se previó la *Garantía de la ejecución del Plan de alimentación escolar (PAE)* durante el aprendizaje en casa, mediante la entrega de alimentos o el bono alimentario. Se suspendió la atención presencial para la *prestación de servicios de bienestar familiar* a niños y niñas de 0 a 5 años y a mujeres gestantes, y se entregan raciones para las familias como garantía de seguridad nutricional y alimentaria.

4.5 OTRAS

Se tomaron medidas para asegurar la movilidad requerida por los servicios esenciales. Respecto a los medios de comunicación, se adicionaron porcentajes de programación en canales nacionales y territoriales. En Colombia, como país pluriétnico y pluricultural, se dictaron recomendaciones para la prevención, contención y mitigación del virus según las características socioculturales de los grupos étnicos, pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y pueblo rom.

10 El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en el documento "Disposiciones normativas sobre el teletrabajo en los países CLAD como consecuencia de la pandemia", de mayo de 2020, recoge los instrumentos legales sobre teletrabajo de veintiuno de los veintitrés países miembros del CLAD (91% de los países tienen leyes al respecto) (CLAD. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/05/Teletrabajo-PM-CLADV2.pdf>).

5

LAS DESIGUALDADES DE GÉNERO EN MATERIA SOCIOECONÓMICA Y LABORAL Y LA PANDEMIA

La economía colombiana recibe la pandemia producida por la covid-19 siendo el segundo país más desigual en distribución de ingresos de América Latina, la región más desigual del planeta. De acuerdo con proyecciones hechas al inicio del aislamiento social decretado por el gobierno nacional, se calcula que el efecto directo puede llevar a incrementar la pobreza de 27% a finales de 2019 a 45% en 2020, o sea regresar a los niveles de 2005 (Universidad de los Andes, Facultad de Economía, 2020). Adicionalmente, la informalidad, que en el país alcanza niveles cercanos al 60%, expresa la fragilidad del mercado laboral, en especial de los sectores en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad, que no cuentan con los elementos protectores para enfrentar el aumento del desempleo, la caída de la producción y la carencia de seguridad social para transitar estos momentos difíciles.

Las condiciones de desigualdad histórica son aún mayores para las mujeres, propiciadas por la asimétrica división sexual del trabajo que les asigna en gran magnitud la responsabilidad del trabajo de cuidado no remunerado en el interior de los hogares. Por tanto, los efectos de la crisis pueden golpear con más fuerza a la población femenina e incrementar las brechas socioeconómicas entre hombres y mujeres, perdiendo importantes avances logrados en la frágil autonomía económica de las mujeres. Sobre la situación, los indicadores y las trayectorias o series en torno a la situación socioeconómica y laboral de las mujeres, previos a la pandemia, se han elaborado diversos documentos que incluyen datos y análisis importantes para los debates sobre las implicaciones para ellas de la crisis generada por la covid 19, que son de fácil acceso para consulta¹¹.

Para una percepción rápida sobre los primeros efectos de la covid-19 en la situación socioeconómica y laboral de las mujeres, en este documento se realiza un análisis comparativo de los datos registrados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) para el trimestre abril-junio de 2020, que cubre parte de la fase inicial de la emergencia económica, social y ecológica declarada por el gobierno nacional (17 de marzo 2020) y los datos del mismo trimestre abril-junio de 2019 (Dane, boletines sobre mercado laboral por sexo).

Los referentes del análisis son principalmente los indicadores de mercado laboral por sexo, la distribución por sexo de población ocupada por rama de actividad, así como por posición ocupacional, y otros aspectos que inciden directamente en la autonomía económica de las mujeres, como el acceso a ingresos propios, el trabajo de cuidado no remunerado en los hogares y la situación de pobreza en hogares con jefatura femenina.

5.1 LA CAÍDA DEL MERCADO LABORAL PARA LAS MUJERES, EFECTO INMEDIATO DE LA COVID-19

El propósito de este apartado es observar el comportamiento de componentes e indicadores estratégicos del mercado laboral colombiano, seleccionados para detectar posibles tendencias debido a cambios influidos por medidas tomadas inicialmente frente a la pandemia covid-19 como el distanciamiento social, el aislamiento preventivo y la restricción a actividades económicas.

11 Dane, boletines históricos sobre mercado laboral por sexo; ONU Mujeres-Dane, "Las mujeres cuentan", 2020; Vicepresi-

dencia de la República de Colombia. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, OCM, 2020, entre otros.

La *tasa global de participación* en el mercado laboral entre los trimestres de referencia, abril-junio 2020, que empieza a mostrar los efectos de la emergencia sanitaria, y el mismo periodo 2019, disminuyó para ambos sexos, aunque en mayor proporción para las mujeres (9%) que para los hombres (7,2%) (véase el gráfico 1). La participación de las mujeres pasó de 52,9% a 43,9% y la de los hombres de 73,4% a 66,2%. La mayor reducción en las tasas femeninas incrementa la ya excesiva brecha de género, que pasó de 20,5% en 2019 a 22,3% en 2020. Si bien durante los últimos ocho años esta brecha casi no se ha movido, el incremento actual la sitúa en valores existentes a finales de 1990.

La *tasa de ocupación* laboral tanto para mujeres como para hombres disminuyó en 12,9%, manteniendo la amplia brecha de género de 21,6% (gráfico 1). El porcentaje de ocupación de las mujeres se redujo de 46% a 33,1% y el de los hombres de 67,6% a 54,7%.

En cuanto a la *tasa de desempleo* del trimestre abril-junio de 2019 y la del mismo de 2020, prácticamente se duplicó para los dos sexos: en el caso de las mujeres pasó de 12,9% a 24,6%, en tanto que en el de los hombres de 8% al 17,4% (gráfico 1). La brecha de género respecto al desempleo también se incrementó de 4,9% a 7,2%.

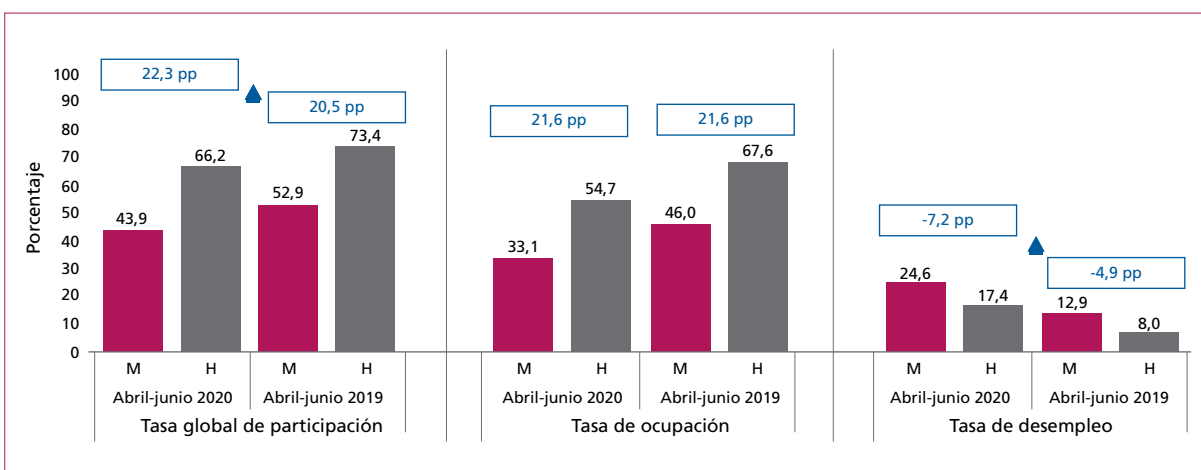
Con relación a los indicadores de la categoría denominada "inactividad", la *población inactiva* se incrementó,

pasando de 14,6 millones de personas en el trimestre abril-junio 2019 a 18 millones en el mismo trimestre 2020; el crecimiento correspondió a 1,9 millones de mujeres y 1,4 millones de hombres. Estos incrementos corresponden a personas que salieron del mercado laboral y no estaban buscando empleo durante la pandemia. La *inactividad doméstica*, que refleja la inactividad-oficios del hogar en trece ciudades, pasó de 5,9 millones de personas en el trimestre abril-junio de 2019 a 8,4 millones en el mismo trimestre de 2020; este incremento correspondió a 1,7 millones de mujeres y 670 mil hombres. Este crecimiento es resultante del aumento de los oficios del hogar para sus integrantes debido al estudio en casa, la atención de personas que requieren apoyo en casa y los trabajos domésticos que no pueden ser realizados por trabajadoras remuneradas.

El análisis de este tipo de indicadores estratégicos del mercado laboral en los dos periodos seleccionados muestra fuertes cambios de tendencia con un impacto más desfavorable para las mujeres. Una mayor proporción de ellas dejó de participar en el mercado laboral y el desempleo femenino se incrementó significativamente.

Las restricciones de movilidad, la suspensión de diversas actividades económicas y el confinamiento en los hogares son medidas que imponen una carga económica y de trabajo muy desigual entre hombres y mujeres dada la desigual división sexual del trabajo. Las modalidades de

Gráfico 1
Indicadores de mercado laboral por sexo por trimestres (porcentajes)



Fuente. Dane, Mercado laboral según sexo-Históricos. Periodos abril 2020-junio 2020 y abril 2019-junio 2019. Boletín técnico.

trabajo en casa, teletrabajo, estudio en casa, así como el cierre de la atención institucional a niñas y niños, personas adultas y mayores enfermas, en situación de discapacidad o con limitaciones para autocuidarse, implica que los hogares deben atender estos cuidados, y por asignación histórica, las mujeres son quienes asumen la mayor carga.

5.2 LAS RAMAS DE ACTIVIDAD CON MAYOR ÍNDICE DE FEMINIDAD, ENTRE LAS MÁS AFECTADAS

El impacto de la situación creada por la pandemia en el mercado laboral no ha sido uniforme, sino que ha dependido mucho de los sectores económicos en cuestión. Los que presentan mayor situación de riesgo son aquellos que debido al cierre –obligatorio o recomendado– de los lugares de trabajo, han sido más vulnerables a una caída pronunciada de la producción económica. Estas restricciones impuestas a las actividades económicas tienen y tendrán efectos, a corto y mediano plazo, sobre los mercados de trabajo que todavía son difíciles de estimar¹².

La distribución de hombres y mujeres *por rama de actividad* también refleja los diferenciales de género presentes en el mercado laboral (véase el gráfico 2).

En el trimestre abril-junio 2020, del 63% de las 6,7 millones de mujeres ocupadas, 22% se ubicaban en Comercio y reparación de vehículos; 18% en Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana; 12% en Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios; y 11% en Alojamiento y servicios de comida.

Las actividades económicas con mayor tasa de feminización eran Alojamiento y comida con 67%; Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios con 62%; y Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana con 59%. Las de menor tasa de feminización fueron, Construcción con 6%; Transporte y almacenamiento con 9%; Explotación de minas y canteras con 12%; y Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca con 16%.

Entre los sectores que han sufrido un impacto inmediato se encuentra el turismo, aproximado en este documento por Alojamiento y servicios de comida; el comercio por menor y mayor, las Industrias manufactureras¹³, las Actividades inmobiliarias y las Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios. En algunos casos, estos sectores se ven seriamente afectados 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.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) clasificó la repercusión actual de la crisis sobre la producción económica en niveles, con base en datos económicos y financieros en tiempo real de diversas fuentes¹⁴ (OIT, 2020b). En este documento utilizamos esta clasificación para un análisis preliminar sobre el posible impacto de la crisis sobre el mercado laboral de Colombia desde una perspectiva de género a corto plazo¹⁵. Para ello nos basamos en las estimaciones de impacto por sector de actividad realizadas por la OIT y que son imputadas a

12 La proporción de trabajadores que residen en países en los que se ha establecido algún tipo de cierre de lugares de trabajo es del 94%. En los países de ingreso mediano alto en los que se siguen aplicando esas medidas restrictivas de cierre (ya sea a escala nacional o en zonas geográficas específicas), reside alrededor del 70% de los trabajadores, al tiempo que en los países de ingreso bajo esas medidas han pasado a ser más laxas, pese al aumento de casos de covid-19 (OIT, 2020b).

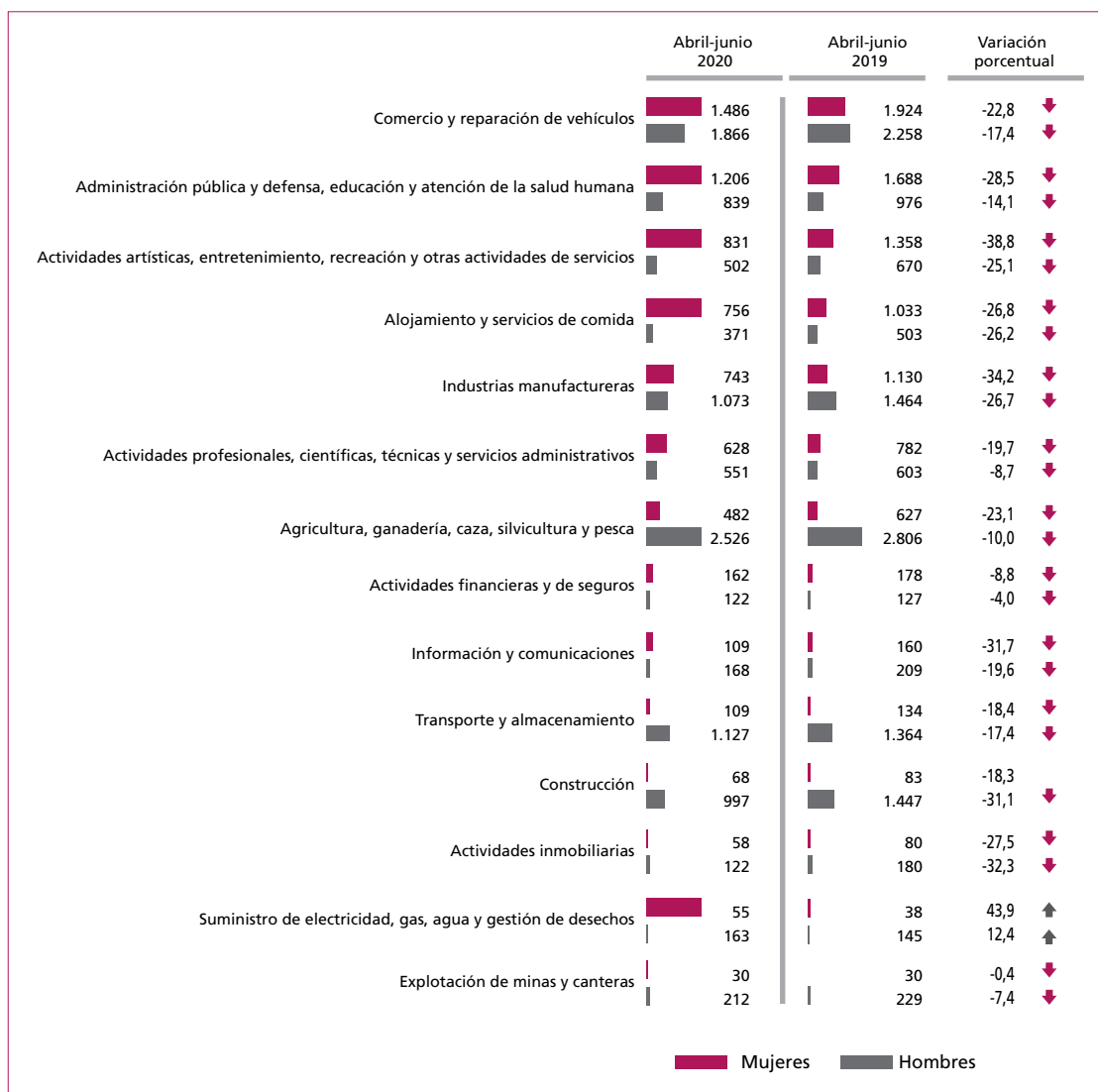
13 Ya en el trimestre febrero-abril de 2020 el empleo en la industria manufacturera había caído 18,3% respecto al mismo trimestre del año anterior (febrero-abril 2019), siendo las mujeres quienes más sufrieron esta caída, con una disminución del 25,8% de mano de obra femenina en este sector (Vicepresidencia de Colombia. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2020b)

14 Su metodología puede consultarse en el Anexo metodológico del segundo informe temático presentado por esa organización el 7 de abril de 2020 (OIT, 2020b).

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

Gráfico 2

Distribución de mujeres y hombres ocupados por rama de actividad por trimestres (miles de personas)



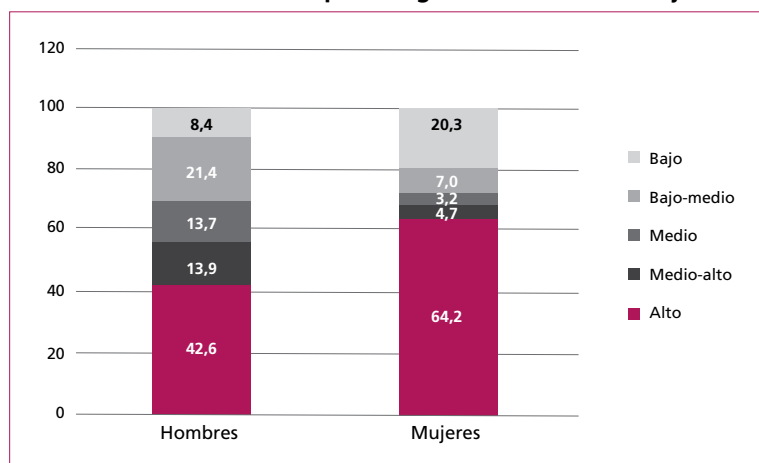
Fuente. Dane, 2020-2019, Mercado laboral según sexo-Históricos. Periodos abril 2020-junio 2020 y abril 2019-junio 2019. Boletín técnico.

la Gran encuesta integrada de hogares (GEIH) de 2019, para identificar cuáles trabajadores y trabajadoras sufrirán más los impactos a corto plazo.

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 y al por menor e Industrias manufactureras. Estos sectores agrupan a 42,6% de los trabajadores y 64,2 de las trabajadoras del total de ocupados respectivamente en 2019 (gráfico 3). 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 20,3% de las mujeres y 8,4% de los hombres ocupados.

Si analizamos estos impactos considerando la posición ocupacional por sexo, el 54,2% de las mujeres son trabajadoras por cuenta propia en sectores de alta repercusión de la crisis, y en la misma situación se encuentra el 42,5% de los hombres. Siendo la situación más crítica para las mujeres en el sector comercio (51,5%) e industria manufacturera (46,3%), y en el caso de los hombres en el comercio (47,7%) y alojamiento y servicios de comida (30,8%).

Gráfico 3**Repercusión estimada de la crisis sobre el empleo, según sexo de los trabajadores**

Fuente: elaboración propia con base en microdatos de la GEIH de 2019.

Una alta proporción del empleo femenino en el sector comercio (41%) e industria (35%) se ubica en empresas de 2 a 5 empleados. Para los hombres estos porcentajes son de 45% y 38%, respectivamente. Estas empresas son probablemente las que tendrán menores oportunidades para recuperar la actividad anterior a la pandemia.

Respecto a la calidad del empleo en estos sectores en 2019, en el comercio aproximadamente la cuarta parte de las ocupadas estaba afiliada al sistema de seguridad social; en la industria manufacturera ese porcentaje era del 32,8% de las ocupadas; y en el sector del turismo las mujeres presentaban una tasa de cotización muy baja al sistema de seguridad social (15,1%), y más de la mitad de los empleos temporales estaban ocupados por mujeres, mientras que 63% trabajaba en empresas entre 2 y 5 trabajadores (Vicepresidencia de la República de Colombia. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2020b).

En el análisis de impactos debe considerarse también que en la industria manufacturera las ramas de actividad de baja tecnología pueden resultar más afectadas, y es precisamente en estas donde se concentra el mayor número de mujeres empleadas: 87,6% de las mujeres (Vicepresidencia de la República de Colombia. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2020a).

Por su parte, las mujeres representaban el 78,3% del total de trabajadores y trabajadoras en los servicios sociales

y de salud. Ellas no solo han visto aumentar su carga laboral, sino que se han expuesto directamente al riesgo de contagio, a todo lo cual se agrega que muchas trabajadoras deben ocuparse de las tareas domésticas y de cuidados de las personas en sus hogares (Vicepresidencia de la República de Colombia. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2020b).

5.3 LA GRAN FRAGILIDAD DE LA POSICIÓN OCUPACIONAL DE LAS MUJERES EN SECTORES DE ALTO RIESGO

La posición ocupacional muestra la situación de la persona con relación a su empleo, una base para el análisis de la calidad y estabilidad de las ocupaciones. Los datos de referencia para los dos trimestres seleccionados, abril-junio de 2020 y 2019, se registran en el gráfico 4.

Por *posición ocupacional*, en el trimestre abril-junio 2020, el 88% de las 6,7 millones de mujeres ocupadas se ubicaron así: 42% en Cuenta propia; 40% en Empleado particular (incluye jornalero o peón); y 6% Empleado de gobierno. Y en el periodo abril-junio 2019, el 88% de las 9,2 millones de mujeres ocupadas lo hacía así: 41% en Cuenta propia; 40% en Empleado particular (incluye jornalero o peón); y 7% en Empleado doméstico. Desde el punto de vista de la estabilidad de las ocupaciones,

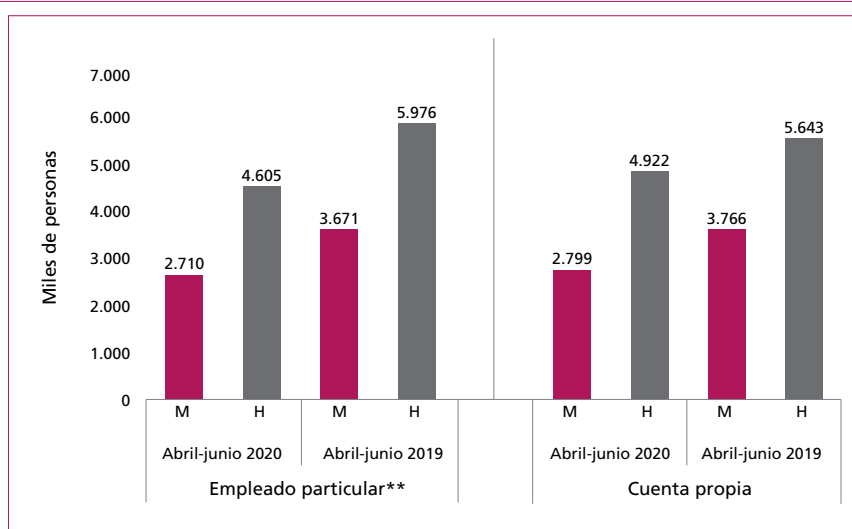
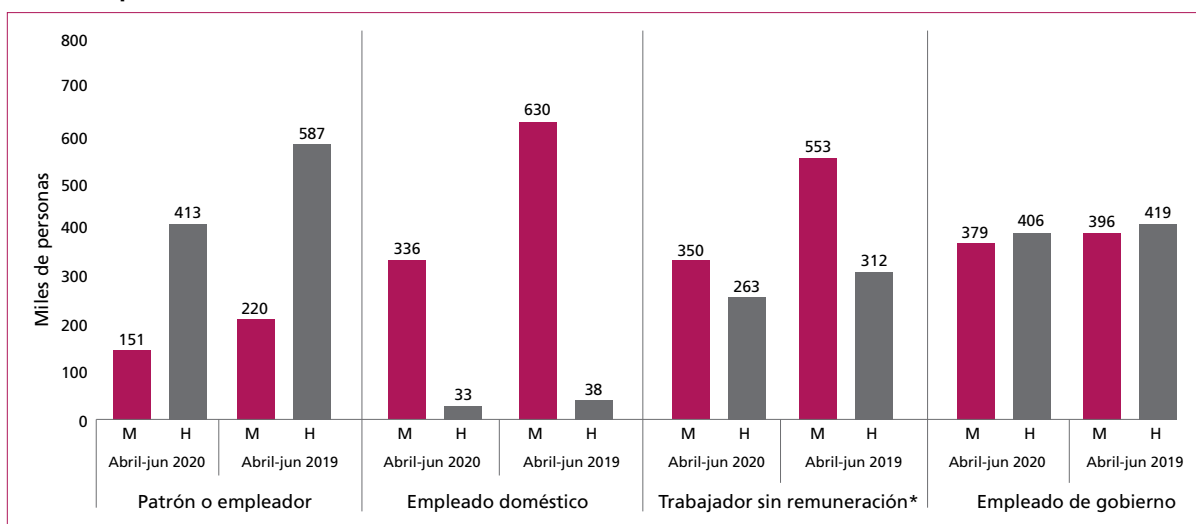
se evidencia que el empleo se redujo en casi todas las categorías (gráfico 4).

Respecto a Cuenta propia, que como se observa en el gráfico 4 concentra la mayor proporción de población femenina, combina una alta participación de las mujeres y de pérdida de empleo. Además, se caracteriza por su alta tasa de informalidad, ingresos irregulares, carencia de protección social y condiciones de trabajo inseguras y riesgosas. En estos casos, como son modalidades laborales informales, tampoco son sujeto de las medidas de

protección a ingresos y empleo que cubren a las empresas formales, de lo cual derivan derechos laborales como cesantías y auxilio de desempleo.

El sector del servicio doméstico, uno de los que ha sufrido serios impactos negativos, ocupa 6,7% del total de las trabajadoras colombianas, y allí 91% de la población ocupada son mujeres y entre ellas 14% son indígenas o afrodescendientes. Este sector presentó una reducción de 47% en la ocupación, lo que expresa su alta vulnerabilidad; su fuerte caída se debe, entre otras razones,

Gráfico 4
Distribución de mujeres y hombres ocupados por posición ocupacional por trimestres
(miles de personas)



* Trabajador sin remuneración: incluye a los trabajadores familiares sin remuneración y a los trabajadores sin remuneración en empresas de otros hogares.

** Empleado particular: incluye jornalero o peón.

Fuente: Dane, 2020-2019. Mercado laboral según sexo-Históricos. Periodos abril 2020-junio 2020 y abril 2019-junio 2019. Boletín técnico.

tanto a las restricciones impuestas por las políticas como a las características del trabajo, que se realiza en un hogar que no es el propio. Las horas de trabajo también se redujeron y, en muchos casos, las condiciones de empleo se modificaron por tener que permanecer en la casa de los empleadores o hacer tareas de cuidados que no estaban pactadas. Como resultado de varios de estos factores, sus ingresos se redujeron o se perdieron.

En general, en el sector del servicio doméstico se trata de puestos de trabajo con alto porcentaje de informalidad (81% de las trabajadoras de casa particular no está afiliada ni cotiza en el sistema de pensiones), y 21,2% de las trabajadoras está en condición de pobreza (Vicepresidencia de la República de Colombia. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2020c).

En Colombia, en términos estadísticos el empleo informal se define como aquel que se desempeña en empresas de menos de cinco ocupados. Por su parte, si se considera como criterio la existencia de cobertura de la seguridad social, la informalidad laboral se mide de acuerdo a la proporción de ocupados que no tienen cobertura por el régimen laboral, que les proporcione alguna protección contra el despido, ni pueden acceder al subsidio de desempleo¹⁶. En ambas definiciones, los y las trabajadoras informales son, en general, altamente vulnerables ante las crisis, y enfrentan presiones económicas que varían de acuerdo con su capacidad para sobrellevar las consecuencias durante la etapa de confinamiento o cuarentena.

Una mirada a la informalidad del empleo según sexo muestra que este fenómeno tiene mayor incidencia entre las mujeres que entre los hombres: 49% de mujeres frente a 45% de hombres en 2019 (Dane-Pontificia Universidad Javeriana, 2020)

En la situación de pandemia que analizamos es probable, por tanto, que las trabajadoras informales sufran un mayor impacto en términos de pérdida de empleo, dada su mayor participación en el comercio al por menor, hoteles y restaurantes y servicio doméstico: 2'450.703 mujeres frente a 1'116.153 hombres. Su vulnerabilidad es mayor incluso porque no pueden acceder a la modalidad de teletrabajo y además porque es previsible que estas actividades tarden en reactivarse, debido a la reducción en la demanda, que aún se desconoce qué tanto pueda extenderse. Por el contrario, los hombres tienden a participar mayoritariamente en actividades como agricultura y ganadería, menos afectadas por la crisis, o en actividades cuya reactivación es más rápida, como construcción y servicios de transporte (Dane-Pontificia Universidad Javeriana, 2020).

Si consideramos la segunda definición de informalidad o sea con el criterio de aportes al sistema de seguridad social (salud y pensiones), su porcentaje era incluso más alto en 2019 que según el criterio anterior: 63% para hombres y 62% para mujeres. Es previsible que a causa de la crisis este sea el nivel de informalidad que más aumente entre los trabajadores. Esto es particularmente preocupante en el caso de las mujeres (Dane-Pontificia Universidad Javeriana, 2020).

A la situación de vulnerabilidad laboral de los y las ocupadas en las Mypes se agregan las exigencias relacionadas con la salud, ya sea porque se reducen o eliminan las medidas de aislamiento, como porque cuentan con menores (o ninguna) medidas de seguridad en los emprendimientos informales. Las micro y pequeñas empresas presentan menor capacidad para ofrecer distanciamiento entre trabajadores y poca adaptabilidad para el trabajo remoto. Estas condiciones aumentan las posibilidades de contagio entre los trabajadores informales (Dane-Pontificia Universidad Javeriana, 2020).

Sobre el asunto se han presentado diversos debates: según el análisis de la Universidad del Rosario, los trabajadores informales enfrentan altos niveles de vulnerabilidad durante la crisis y deben ser objeto inmediato de la política social: "solo el 21% de los hogares dependientes de la informalidad y el 13,4% de los hogares vulnerables se benefician" de los programas gubernamentales. Un

16 De acuerdo con el Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario (LABOUR), un trabajador es vulnerable si no puede realizar teletrabajo. Y si, además de no acceder al teletrabajo, no cuenta con mecanismos de aseguramiento en caso de incapacidad por contagio de la enfermedad o no pertenece a los sectores que siguieron funcionando durante la cuarentena, es decir al sector agropecuario, al de la producción y transporte de alimentos, al de servicios de salud y al de los relacionados con la protección y la seguridad.

total de 2,5 millones de hogares reciben transferencias que permiten mitigar el impacto, aunque no mantener su nivel de consumo. Se señala asimismo la necesidad de evaluar si las ayudas del gobierno son suficientes, ya que en la coyuntura de la pandemia,

el 79% de los hogares dependientes de la informalidad, y/o el 86,6% de los hogares definidos como vulnerables no recibirían ayuda por este sistema y recibirían el choque en su totalidad, lo que constituye un punto de partida para la ampliación de estos programas como medida de mitigación de los impactos del covid-19 (Universidad del Rosario, Alianza EFI, EIA, 2020).

En el otro extremo se observa la mínima reducción de la posición ocupacional “empleado de gobierno”, sector que mantuvo un alto porcentaje de su personal mediante el trabajo en casa, excepto en las actividades productivas requeridas para atención directa de la pandemia.

5.4 EL TELETRABAJO, ¿UNA SOLUCIÓN?

Entre las medidas de política para enfrentar la crisis de la covid-19 se encuentra la implementación del teletrabajo, trabajo remoto o *home office*. Es decir trabajo que se vale del 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). No todas las tareas que se realizan en el mercado laboral son compatibles con esta modalidad de trabajo ni todas las personas están preparadas para llevarlo adelante. Estas limitaciones no solo dependen de las características del trabajo concreto, sino también del nivel educativo o de calificaciones para el empleo logrado por las personas. Por ejemplo, las tareas manuales y rutinarias, que requieren esfuerzo físico, en las cuales tienen mayor representación los hombres, los dejan en situación de desventaja en un escenario donde el teletrabajo es una opción para mantener el empleo. Asimismo, en las ocupaciones peor remuneradas, sobre todo intensivas en tareas manuales, la incompatibilidad con esta modalidad de trabajo es significativamente mayor que en las ocupaciones de mayores ingresos.

Los resultados de la encuesta de la Escuela Nacional Sindical (ENS)¹⁷ sobre las condiciones de trabajo en casa o trabajo remoto durante la pandemia, indican que las y los trabajadores cargan con el estrés de combinar sus vidas en el hogar con las exigencias laborales, y asumen el grueso de los costos mentales y materiales que exige esta modalidad de trabajo. De acuerdo a esta encuesta, durante el estado de emergencia quienes trabajan desde sus casas no cuentan en todos los casos con la cobertura de salud y de seguridad social; no hay una definición clara de los riesgos laborales ni son precisas las responsabilidades del empleador. Por otra parte, se evalúa que los empresarios habrían concluido que el teletrabajo les puede permitir la reducción de costos operativos y el aumento de la productividad de sus trabajadores. La pandemia habría sido una ocasión apropiada para que el sector empresarial se mueva hacia modalidades de trabajo más flexibles y móviles.

Por su parte, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (Andi) y el Ministerio del Trabajo¹⁸ hicieron una encuesta entre los trabajadores del país¹⁹, que evidenció que para 57% de los encuestados la jornada laboral estaba por encima de las ocho horas. Esta situación afecta principalmente a las mujeres, ya que 61% de ellas y 53,2% de los hombres vieron aumentadas sus jornadas de trabajo. El hogar se ha convertido en el principal espacio de trabajo para muchas personas: 86,7% han trabajado allí desde que inició el aislamiento. Adicionalmente se presentan otros problemas: 44% de los encuestados manifestó tener mala calidad de internet.

Un estudio de la Federación Colombiana de Gestión Humana (ACRIP)²⁰ sobre la situación de las empresas con

17 <https://razonpublica.com/las-condiciones-del-teletrabajo-la-pandemia/>

18 <https://www.dinero.com/empresas/articulo/resultados-de-la-encuesta-laboral-de-la-andi-y-el-ministerio-del-trabajo/300356>

19 En la investigación participó una muestra de 8.670 personas de 277 empresas (42% de la industria manufacturera, 15% del sector de información y comunicaciones y 11% de comercio), principalmente de Bogotá (40%), Antioquia (25,2%) y Valle del Cauca (10%).

20 <https://www.dinero.com/management/articulo/como-mejorar-el-trabajo-en-casa-de-los-colaboradores/295729>

respecto al trabajo remoto reveló que la mayoría de los colaboradores que están en casa son de la alta gerencia, seguidos por los de gerencia media, jefes profesionales, supervisores técnicos y personal de base. Según este estudio, 76,4% de las empresas entrevistadas mantendría el trabajo máximo tres días a la semana y pediría que fueran a la oficina dos días más para asuntos de integración y bienestar laboral.

Como establece la ley, por el teletrabajo no se pagan horas extras, y dada la naturaleza especial de sus labores no les serán aplicables las disposiciones sobre jornada de trabajo, horas extraordinarias y trabajos nocturnos. No obstante, los decretos prevén acuerdos entre empleadores y empleados, lo cual puede ser problemático debido a la relación de subordinación que se establece entre ambas partes de los acuerdos.

Especialmente en el caso de las mujeres, el trabajo en forma remota conlleva una reorganización del trabajo no remunerado dentro de los hogares. En un marco de suspensión de actividades de centros educativos y de cuidado, sumado a la exhortación de distanciamiento social que puede hacer insostenible tanto la contratación de servicio doméstico como la ayuda de familiares externos al hogar, la carga de cuidados recae exclusivamente sobre el núcleo familiar. La división histórica del trabajo entre géneros hace pensar que la mayor parte de ese trabajo probablemente recaiga, de hecho, sobre las mujeres del hogar. En ese sentido, la exhortación a teletrabajar puede convertirse en un verdadero problema de conciliación para un número importante de trabajadoras y trabajadores.

5.5 LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LAS MUJERES PIERDE IMPORTANTES LOGROS

“La autonomía económica se explica como la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres” (OIG-Cepal). Para su medición se utilizan diversos indicadores, entre ellos la población sin ingresos propios, el tiempo de trabajo de cuidado no remunerado y el índice de feminidad en hogares pobres.

La *población sin ingresos propios* corresponde a quienes no acceden a ingresos monetarios propios y no se encuentran estudiando; se tienen en cuenta rangos de edad; los datos más recientes antes de la covid-19 corresponden a 26,7% de las mujeres y 9,7% de los hombres, resultando una brecha de 17%. La carencia de ingresos propios causa la dependencia económica de otras personas, en especial de los compañeros hombres, lo cual erosiona la autonomía económica de las mujeres y su participación en las decisiones sobre la distribución del gasto en sus hogares. Una razón determinante para esta amplia brecha es la asignación tradicional a las mujeres del trabajo no remunerado, o sea el cuidado doméstico y de atención a personas que requieren apoyo en sus hogares, lo que les limita la disponibilidad de tiempo para incorporarse en el mercado laboral, el cual para sus pares hombres es considerado su actividad principal. Otras brechas observadas en el mercado laboral, como el mayor desempleo, fortalecen esta brecha, profundizándose para las mujeres de las zonas rurales.

Como aporte de la economía feminista, la *economía del cuidado* permite conocer el tiempo de trabajo que se destina al cuidado y reproducción de las personas del hogar, al cuidado de la vida, sea mediante la provisión de servicios de cuidado doméstico o el cuidado a integrantes del hogar que requieren apoyos especiales. La provisión de estos servicios se brinda además mediante trabajo no remunerado y remunerado, este último por medio de servicios institucionalizados requeridos para la primera infancia y las personas adultas en situación de discapacidad, enfermas o con limitaciones para su autocuidado; el trabajo doméstico remunerado es realizado por mujeres en los hogares que pueden pagar estos servicios. Es importante destacar que las mujeres no solo cuidan a quienes requieren apoyos especiales, sino también a

quienes podrían encargarse de sí mismos, tanto con base en el trabajo no remunerado como 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 sanos adultos (Espino, De los Santos, 2020).

Este trabajo de cuidado no remunerado es calculado por el Dane (Encuesta nacional de uso del tiempo (Enut),

2016-2017), el cual permite conocer el uso del tiempo diferencial por sexo.

El *trabajo de cuidado no remunerado* que garantiza la provisión de servicios en el hogar demanda un significativo tiempo de trabajo de las mujeres. De acuerdo con la última encuesta de uso del tiempo disponible, en Colombia más del 89,5% de las mujeres participaron en actividades de mantenimiento del hogar y cuidado no remunerado en comparación a 62% de los hombres (Vicepresidencia de la República de Colombia. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2020d).

Las mujeres ocupan 78,4% del total de las horas anuales dedicadas a trabajos domésticos y de cuidados en el interior de los hogares de forma no remunerada. Estas horas se dedicaban principalmente al suministro de alimentos, la limpieza y mantenimiento del hogar, el cuidado y apoyo de personas (Dane, 2017).

Esta excesiva y mayor carga de tiempo total diario de las mujeres, sustentada en la división sexual del trabajo, es uno de los mayores obstáculos estructurales para su acceso a ingresos propios. Asimismo, propicia su mayor pobreza monetaria además de tener efectos directos sobre sus condiciones físicas y psicológicas. Son numerosas las mujeres que deben hacer trabajo remunerado adicionalmente al no remunerado, lo cual extiende sus jornadas laborales porque se requiere también su provisión económica, que puede afectar su salud mental por la carencia de tiempo para esparcimiento y cuidado personal (Dejusticia, 2020).

Si para todas las madres el cierre de escuelas y centros infantiles aumentó la carga de trabajo de cuidados, las que trabajan en forma remunerada y recurren a estas instituciones para los niños más pequeños vieron interponerse obstáculos para mantener su empleo o buscar trabajo. Si bien muchas de esas mujeres no están circunstancialmente trabajando en forma remunerada debido a las restricciones, quienes sí lo hacen han perdido todo apoyo para la atención infantil. Asimismo, 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, supone mayor demanda de atención para las mujeres de la casa. Por

su parte, aun cuando los adultos mayores no requieran 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 del grupo familiar.

El *índice de feminidad de la pobreza* monetaria en hogares pobres, que en los últimos años alcanzó una relación de ciento veinte mujeres pobres por cada cien hombres pobres, evidencia que la reducción de la pobreza lograda en el país en el último decenio no favoreció a las mujeres en la misma magnitud que a los hombres, puesto que en 2010 esta brecha se situaba en ciento doce mujeres por cien hombres, o sea que el porcentaje promedio de pobreza para el país se redujo, pero el diferencial entre mujeres y hombres se incrementó.

Al observar el conjunto de indicadores seleccionados en torno a las desigualdades de género en materia socioeconómica y laboral, y las primeras tendencias resultantes de la covid-19, es evidente que las poblaciones pobres y vulnerables a la pobreza se ven afectadas en todos los aspectos. Las estimaciones respecto a la pobreza femenina van desde un escenario base en el cual las mujeres podrían tener un aumento en la pobreza de 3%, es decir que 734.483 mujeres caerían en la pobreza, a uno pesimista según el cual 2'214.851 mujeres pobres se adicionarían, es decir un incremento de 9,03% en la tasa de pobreza. Los hogares pobres con jefatura femenina se encontrarían alrededor del 90% en la zona urbana, el 26,5% cuenta con personas menores a 12 años y el 13,8% con personas entre 13 y 17 años. Por tanto, se presume una carga de cuidado importante para las cabezas de hogar (Vicepresidencia de la República de Colombia. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2020e).

Las estimaciones anteriores podrían cambiar en función de las medidas de política, como por ejemplo, las transferencias monetarias, la compensación del impuesto sobre las ventas (IVA) o el Programa de ingreso solidario. No obstante, desde diferentes ámbitos se plantea que estas medidas han resultado insuficientes para hacer frente a la crisis.

Con excepción del llamado *patrimonio autónomo para las mujeres* destinado al emprendimiento, la formali-

zación y el fortalecimiento empresarial de la población femenina, como contribución a mitigar los efectos de la emergencia no se han tomado medidas que tengan como beneficiarias directas a las mujeres y procuren favorecer su autonomía. Recién en el mes de julio se firmó un compromiso para acelerar el programa existente desde antes de la covid-19, el *Pacto por la equidad de la mujer rural*.

Todo esto nos indica que las consecuencias para las mujeres es el retroceso en espacios ganados y mayor desigualdad en todas las mediciones. Además, cuentan con menores elementos para enfrentar esta situación. Incluso:

las desigualdades durante la pandemia no son solo reflejo del mercado laboral. También tienen que ver con las decisiones que se toman en los hogares mientras las familias se adaptan al choque de la pandemia, y los roles de género influyen considerablemente en ello (BID, 2020).

Es decir que la mayor pérdida de empleos de las mujeres por la covid-19, así como el tener que asumir la mayor carga en tiempo y esfuerzo para la realización del trabajo doméstico y de atención a la niñez y otras personas del hogar, parecen haber empeorado por la baja participación de los hombres en el trabajo de cuidado, lo cual afecta aún más la igualdad de género.

6

DESAFÍOS Y DESIGUALDADES DE GÉNERO DE LAS MEDIDAS GUBERNAMENTALES

6.1 DESAFÍOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS

La emergencia en Colombia evidenció un sistema de salud deficiente y un sistema de seguridad social ineficiente por sus bajas coberturas y servicios²¹. Una buena parte de los decretos emitidos por el gobierno nacional para enfrentar la crisis se remiten a modificar, ampliar o extender la vigencia de medidas de los que fueron expedidos bajo la emergencia del decreto 417 de 2020. La covid-19 requiere medidas urgentes, repuestas coordinadas e integrales de salud, cuidados y otras medidas que mitiguen los impactos sociales y económicos de la crisis sanitaria (PNUD, 2020c).

Esto implica que se sigue manteniendo la tendencia a generar ayudas preeminentemente económicas, descuidado los aspectos de la emergencia sanitaria asociados a la salud de los colombianos que se derivan de la pandemia.

Muchas de las determinaciones tomadas por el gobierno no han ayudado a mitigar los efectos de la crisis y a encausar la recuperación. Respecto al uso de los recursos económicos y financieros, el 17 de julio 2020, o sea a los cuatro meses de decretada la emergencia por la covid-19 en el país, del total de los COP\$25,52 billones del Fondo de Mitigación de Emergencias Económicas (Fome), solo se había desembolsado el 29%, y como lo registra el Informe del Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana de Bogotá, “el 71% de los recursos

para mitigar la crisis sanitaria y económica se mantiene sin usar”²².

Se considera que han sido una ayuda insuficiente para los beneficiarios de las medidas, toda vez que en su mayoría han ido dirigidas a contrarrestar el impacto en la economía y no a lo social y a la salud. En este sentido, senadores de la República presentaron ante la Corte Constitucional una intervención ciudadana por el uso que la Presidencia de la República hace del decreto 417 sobre la emergencia económica, social y ecológica. Afirman que:

la mayoría de las medidas decretadas se dirigen a aliviar los impactos económicos de los sectores financieros y empresariales, relegando inexplicablemente el fortalecimiento del sector salud y medidas de asistencia que aseguren la canasta básica familiar a las poblaciones más vulnerables (*El Tiempo*, 5 de abril de 2020).

Con respecto a la protección del empleo, se critica la temporalidad inadecuada de las medidas, dada la magnitud de la afectación que se había experimentado para la fecha de su expedición, así como su insuficiencia, considerando la alta informalidad del mercado laboral colombiano. Por ejemplo, el subsidio a la nómina para las empresas es positivo, pero se considera una medida tomada en forma tardía, por no condicionar a las empresas a mantener la nómina y solo beneficiar a ocho millones de trabajadores y trabajadoras que pertenecen al sector formal.

21 A 31 de julio, el Ministerio de Salud había reportado 295.508 contagios, 130.403 activos, 10.105 muertes y 154.387 recuperados (FutbolRed, 2020).

22 Valora Analitik. “Colombia no ha usado el 71% de los recursos para atender la crisis del coronavirus”. Bogotá, 28 de julio de 2020. <https://www.valoraanalitik.com/2020/07/28/colombia-no-ha-usado-71-de-recursos-para-atender-crisis-de-coronavirus/>

La destrucción de empleos formales se intentó detener, inicialmente, mediante garantías a créditos de liquidez, y más recientemente por medio de subsidios a la nómina de empresas que pudieran demostrar pérdidas en su facturación de al menos 20%²³. En el caso de las empleadas domésticas, no ha habido acciones orientadas a detener la pérdida de empleos.

Otro ejemplo en lo que respecta a la falta de oportunidad de las medidas se refiere al caso de las Mipymes. Aun cuando entre las medidas gubernamentales (decreto 655 de 2020) se amplió el plazo de pago de la segunda cuota del impuesto a la renta para personas jurídicas que según sus ingresos anuales están catalogadas como micro, pequeñas y medianas empresas, de noviembre a diciembre, lo cual contribuye a mejorar su flujo de caja (96% del tejido empresarial colombiano), esta se considera una medida tardía por cuanto su expedición estuvo muy cercana del calendario tributario que debía cumplirse. Por su parte, el decreto 817 de 2020, orientado a permitir que las sociedades simplificadas por acciones puedan acceder al mercado de valores en búsqueda de financiación, difícilmente beneficiará a muchas Mipymes que no pueden costear trámites para estar en el mercado de valores. El gobierno solo ha abierto posibilidades de financiación privada –garantías, créditos, redescuento– y ahora acceso al mercado de valores. Al parecer, está considerando incluir estas empresas en sus ayudas, aun cuando se desconocen las condiciones.

La situación de las pequeñas y medianas empresas, con menores márgenes de ganancia y estabilidad financiera que el resto, se advierte como particularmente desafiante para las mujeres. Ellas tienden a concentrarse en este tipo de empresas y por lo general enfrentan mayores barreras de acceso a servicios y productos financieros que sus pares hombres. Las mujeres suelen atender sus negocios mientras realizan tareas del trabajo doméstico o cuidan a sus familiares, con lo que ello supone de desgaste físico y mental.

23 Estas ayudas han tenido más dificultades en llegar a las firmas más pequeñas, y, en su forma actual, excluyen a las unidades productivas registradas a nombre de personas naturales, que son el 77% de los registros en Cámara de Comercio (Universidad de los Andes, Facultad de Economía, 2020).

En relación con la protección del empleo en la modalidad de teletrabajo, y también la suspensión de la presencialidad en la enseñanza, hubieran sido necesarias medidas para mejorar el acceso a internet, abaratándolo. Esto habría impactado a los usuarios y no solo a las grandes empresas.

El trabajo informal en el sector agropecuario tampoco parece haber estado atendido; el subsidio para el pago de la prima de servicios en el sector agropecuario resulta insuficiente y no genera alivios a los agricultores colombianos. Téngase en cuenta que la informalidad del sector agropecuario en 2019 correspondía al 86%, y esta medida solamente beneficia a los trabajadores formales del campo, una minoría.

Respecto a la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias, hay alertas sobre su finalidad, su operación y constitución, ya que toma prestados fondos regionales de pensiones y ahorro que generan desfinanciamientos en los territorios del país y afectan la autonomía de alcaldías y gobernaciones. Además, se privilegia al sector financiero y al empresarial de mayor dimensión (Olarte y Olejua, 2020).

Las transferencias monetarias para reducir la pobreza han resultado ineficaces. Incluso la Cepal (abril 2020) invita a la región a buscar alternativas como ingreso básico de emergencia o renta universal. Las medidas de apoyo a las Mipymes poco han incidido en proteger estas empresas y sus empleos. Cecilia López (2020) sostiene que:

El gobierno se equivocó porque abrió la economía por el lado de la oferta, por el lado de la demanda lo que hay es mínimo, los resultados son, inflación cero, desempleo real por encima del 20% (...) la gente necesita ingresos y se les dio un apoyo miserable, Col \$160.000/mes, eso es la línea de miseria para una persona (18% del smlmv) (...) solo el 22% de las personas han recibido algún apoyo.

La pandemia ha incrementado la pobreza, el desempleo y la desigualdad, y las medidas poco han reducido este impacto. El gobierno ofrece garantías a los créditos de hasta el 90%, pero estos difícilmente llegan a las empresas más pequeñas. Se han emitido más de trescientas medidas, varias repetidas, de extensión de periodos u otras precisiones, y los logros no se han visto.

6.2 LAS MEDIDAS GUBERNAMENTALES DESCONOCEN A LAS MUJERES A PESAR DE QUE ELLAS ESTÁN EN LA PRIMERA LÍNEA FRENTE A LA PANDEMIA

Ni el discurso político ni las medidas de política de las autoridades gubernamentales de Colombia tienen una mirada de género para enfrentar la grave crisis por la que se atraviesa. Las desigualdades de género no se han puesto en la balanza para establecer beneficiarios y objetivos de política. Más allá de toda otra evaluación crítica, haber dejado fuera de la reflexión y de las salidas concretas desde el punto de vista económico y sanitario a la mitad de la población, sus necesidades, intereses y habilidades, no parece ser atinado, ni por una cuestión de justicia y derechos pero ni siquiera por una cuestión de eficiencia.

En las medidas gubernamentales no se reconoce el inmenso aporte de las mujeres durante la pandemia en ningún sentido. Además del cuidado no remunerado de casi una jornada de ocho horas en promedio nacional, deben asumir las consecuencias del distanciamiento social: acompañamiento a hijas e hijos para el estudio en casa, intensificación de trabajos domésticos, atención a quienes requieren apoyo al interrumpir los cuidados remunerados, entre otros. Frente a esta realidad podrían adoptarse medidas relacionadas con jornadas flexibles como reconocimiento a esa carga de cuidado no remunerado. Por el contrario, la circular de trabajo en casa mantiene la jornada que el trabajador o trabajadora tenía en su lugar de trabajo. También las mujeres son mayoría en la atención sanitaria institucional, lo cual las coloca no solo frente a la posibilidad más cercana de contagio, sino a una tarea especialmente estresante. Solo se crea una iniciativa por medio del programa *Patrimonio autónomo para las mujeres* para emprender

mientos, el cual requiere tiempo para su desarrollo. Las otras dos iniciativas ya existían, el apoyo a las mujeres rurales y la creación de empleo para las mujeres solo se fortalecieron.

Entre los impactos de la pandemia se destaca, además del incremento del trabajo de cuidado no remunerado, el nivel de desempleo: según el Dane, en julio de 2020 representaba el 26,2% para las mujeres, 10 puntos porcentuales más que sus pares hombres, mientras que en julio de 2019 el porcentaje para mujeres fue de 13,6%, y esta brecha con sus pares hombres fue de 5 puntos porcentuales; es decir que durante la pandemia se duplicó.

Las *trabajadoras domésticas asalariadas*, muy vulnerables por su ubicación laboral importante aunque poco reconocida, viven las consecuencias de la pandemia particularmente. Estas 700.000 empleadas no han sido incluidas en las medidas gubernamentales, experimentan altos niveles de informalidad, han perdido sus trabajos o han debido internarse con las familias empleadoras (*El País*, 2020), a pesar de que gran parte de ellas tiene responsabilidades en sus propias familias.

Como se afirma en el documento “Covid-19 en clave de género”:

Mientras muchas mujeres están en primera línea frente a la pandemia, no se incluyen del mismo modo en la toma de decisiones. Es necesario asegurar la representación equitativa de las mujeres en la toma de decisiones, y el reconocimiento y la puesta en valor de los cuidados y el sostenimiento de la vida en las decisiones políticas que se adapten para superar la crisis económica y social en la que nos encontramos (Castellanos-Torres, Mateos y Chilet-Rosell, 2020).

7

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La crisis multidimensional por la que se atraviesa probablemente tendrá recuperación “lenta y desigual”, y el fin de la cuarentena no garantizará el retorno a los niveles de crecimiento y empleo pre-pandemia²⁴. A diferencia de otras crisis por las que hemos pasado, en esta se conjugan al mismo tiempo choques de oferta (reducción de bienes y servicios) y de demanda (caída del consumo de los hogares, de la inversión de las empresas y de las exportaciones). Estas restricciones de demanda serán difícilmente reversibles a corto plazo, y dejarán secuelas sociales a mediano y largo plazo.

La pandemia global de la covid-19 y en particular en Colombia pone en evidencia que una de las fuentes más importantes del bienestar son los cuidados en el marco de los hogares. De repente, la salud frente a un virus que no discrimina se interpone entre el funcionamiento de la economía y sus resultados y la sostenibilidad de la vida. Estas circunstancias también deberían advertir, más que nunca, acerca de que la vida y su calidad están condicionadas por la clase social y el género. Sin embargo, el trabajo de cuidados realizado por las mujeres tanto en forma remunerada como no remunerada no ha estado presente en el discurso público ni en las medidas de política para mitigar los efectos de la crisis.

Desde la perspectiva de la economía feminista, un enfoque de género e interseccional es o debe ser un componente inevitable de cualquier propuesta orientada a la recuperación de la economía y de la vida en sociedad, en condiciones que todavía no tenemos del todo claro cuáles serán en el futuro inmediato.

Las feministas entendemos que estos enfoques deben ser parte del diseño de las medidas económicas y sociales de respuesta a la crisis sanitaria y económica. La necesidad de emplear un enfoque de género en el análisis de los impactos de la covid-19 y las respuestas de política debería explicarse por sí misma, al menos con base en los roles de hombres y mujeres en la sociedad. Estos roles pueden ser factores determinantes de los impactos diferenciados que experimenten las personas. Las mujeres probablemente se vean afectadas por el aumento del trabajo de cuidados y la pérdida de ingresos, lo cual será más importante para quienes se encuentran en situación de pobreza y en mayor vulnerabilidad, por las condiciones materiales y de infraestructura de sus viviendas, barrios y comunidades²⁵. 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, 2020a).

Sin embargo, como se constata en estudios globales en los que se analizaron doscientos seis países, “solo el 12% (25) de los países protege a las mujeres del impacto económico y social de la covid-19” en términos de adoptar disposiciones en relación con la violencia de género, en lo cual está incluida Colombia, apoyo a los cuidados no remunerados y fortalecimiento de seguridad económica de las mujeres (PNUD-ONUMujeres, 2020).

24 <https://www.elpais.com.co/opinion/columnistas/mauricio-cabrera-galvis/que-tan-rapida-sera-la-reactivacion.html>

25 “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 poco saludables, se encuentran con dificultades para poner en práctica las acciones establecidas por los gobiernos para prevenir el avance del brote y mitigar los impactos de la pandemia” (PNUD, 2020: 5).

Respecto a la interseccionalidad, parece ser un requisito indispensable para atender las problemáticas asociadas a las condiciones socioeconómicas y a otras desigualdades estructurales como la ascendencia racial o el estatus migrante.

Se ha revelado la importancia crucial del rol del Estado como regulador y compensador de las desigualdades sociales y sus consecuencias en la actual coyuntura por medio de las políticas públicas. La crisis provocada por la covid-19 implicará una gran caída respecto a las conquistas de los últimos años en términos de autonomía económica de las mujeres, si no se implementan políticas de empleo que profundicen en la mirada de género.

La crisis reclama 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, 2020a).

Sin embargo, las medidas de política tomadas hasta ahora en el país han seguido privilegiando a los sectores económicamente poderosos, sobre la vida y el bienestar económico social de la población más vulnerable. En este sentido, se sigue optando por mantener a terceros como intermediarios de los subsidios, disminuyendo las ayudas efectivas a la población, sus empresas o proyectos productivos. *Solo un ínfimo porcentaje de las medidas adoptadas están encaminadas a aportar en el mejoramiento del sistema de salud, de educación y de servicios públicos.*

7.1 RECOMENDACIONES

- Macroeconomía y género
 - ♦ Avanzar hacia un pacto fiscal y de género para mitigar la emergencia e impulsar una reactivación sostenible y justa (Cepal-ONUMujeres, 2020).
 - ♦ Considerar la reactivación económica como una mejora en la calidad de vida de las personas en el marco de la protección de sus derechos fundamentales apuntando al crecimiento inclusivo y la sostenibilidad ambiental con base en el diálogo social.
- ♦ Crear las condiciones para implementar una política fiscal anticíclica más agresiva, fundamentada por una parte en el desarrollo de obras públicas que estimulen el empleo (que por lo general es masculino, por lo cual se requiere desarrollar innovaciones de formación rápida con el Sena, por ejemplo, para propiciar la participación femenina) e incrementen la demanda de bienes y servicios. Por otra parte, impulsar inversiones en infraestructura y servicios de atención social que permitan mayor acceso a servicios de calidad para niños y niñas y personas en situación de dependencia. A largo plazo, este tipo de inversiones contribuyen al retorno o ingreso de las mujeres al mercado laboral, al tiempo que se trata de la creación de empleos que en general son preferidos por mujeres, con efectos positivos sobre el crecimiento económico y los ingresos de los hogares.
- ♦ Realizar una reforma fiscal basada en los principios de progresividad, equidad y eficiencia, para establecer una estructura tributaria que permita mejorar la distribución del ingreso, además de financiar el esfuerzo fiscal que se está haciendo y el que se deberá seguir haciendo en los próximos meses.
- ♦ Con base en la reforma fiscal, crear mecanismos de financiación para la reactivación económica, que tiendan a la eliminación de las exenciones tributarias y todas las gabelas que se han dado a las grandes empresas.
- Inversión social para la igualdad
 - ♦ Establecer partidas presupuestales específicas, necesarias para llevar adelante políticas nacionales de cuidados, tanto por su posible rol en la emergencia como por su potencialidad a mediano plazo y para la recuperación social y económica con equidad social y de género.
 - ♦ Abrir espacios y aprovechar capacidades en el marco de la responsabilidad colectiva y comunitaria.

ria de los cuidados con base en las propuestas comunitarias y de la economía social y solidaria. Los sistemas de organización de los cuidados también deben brindar oportunidades laborales decentes para las mujeres, ya sea en la institucionalidad o mediante iniciativas de la economía social y solidaria.

- Trabajo, empleo y protección social para proteger la autonomía económica de las mujeres
 - ◆ Implementar medidas de política basadas en la corresponsabilidad familia, sector privado, estado, organizaciones sociales, que reconozcan, reduzcan y redistribuyan la sobrecarga de trabajo no remunerado en los hogares por cuidados de niñas y niños, de personas mayores, con discapacidad y con enfermedades, y fortalecer las existentes.
 - ◆ Reglamentar el teletrabajo como forma de trabajo remoto teniendo en cuenta los efectos sobre las mujeres, su uso del tiempo y su compatibilización con la vida cotidiana.
 - ◆ Jerarquizar, respetar y reconocer el valor social y económico del trabajo remunerado de cuidados impulsando la formalización y la seguridad social de los y las trabajadoras del sector.
 - ◆ En reconocimiento al incremento del trabajo de cuidado en los hogares, que implica pobreza de tiempo y de ingresos para las mujeres, desarrollar campañas de promoción ciudadana sobre la necesidad de distribuir paritariamente estos trabajos entre las mujeres y los hombres de los hogares.
 - ◆ Tomar medidas que permitan garantizar la universalidad de la protección social y políticas sociales de acceso a servicios básicos (PNUD, 2020c).
- Asegurar la participación social y política de las mujeres
 - ◆ Garantizar la integración del enfoque de género y el empoderamiento de las mujeres en los paquetes de respuesta a la crisis, comenzando por una gestión inclusiva y multisectorial de la crisis con presencia femenina en los diferentes comités e instancias de toma de decisiones (PNUD, 2020c).
 - ◆ Reforzar el financiamiento de políticas para las mujeres durante la pandemia: servicios integrales de atención en violencia de género, salud sexual y reproductiva.
 - ◆ Información y manejo transparente y público de los recursos destinados a encausar la crisis, para hacer seguimiento a su ejecución.
- La pobreza no debería impedir procesos de autonomía e inclusión social
 - ◆ Las transferencias condicionadas desembolsadas no son suficientes para satisfacer las necesidades de la población más vulnerable y entre ellas principalmente las de las mujeres del sector urbano, rural y grupos étnicos, considerando los niveles de pobreza e informalidad del país. Se debe implementar una renta básica universal de un salario mínimo mensual legal vigente.
 - ◆ Políticas hacia mujeres rurales y su inclusión en la agenda de la Misión Rural. Formalización de la propiedad rural y acceso a la tierra para campesinos que no la tienen; apoyo a la asociatividad; mayor provisión de bienes públicos, especialmente tecnología y vías terciarias, y programas participativos de desarrollo rural con enfoque territorial en todo el país.
 - ◆ La recesión actual y la covid-19 no son excusa para no implementar el Acuerdo de paz, indispensable para superar la crisis económica y social, en especial en la Colombia rural.

REFERENCIAS

- Banco Mundial.** 2020. *Perspectivas económicas mundiales*. Junio. Washington. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>
- BID.** 2020. "Brechas de género en tiempos de la covid-19". En *Ideas que cuentan*. Washington. Julio.
- Castellanos-Torres, E., J. T. Mateos y E. Chilet-Rosell.** "Covid-19 en clave de género". *Gaceta Sanitaria*. Abril 2020. España. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7190475/>
- Cepal-OPS.** 2020. "Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el covid-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe". *Informe Cepal-OPS*. 30 de julio.
- Cepal.** 2020. "América Latina y el Caribe ante la pandemia del covid-19: efectos económicos y sociales". Santiago. Abril 2020. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45337-america-latina-caribe-la-pandemia-covid-19-efectos-economicos-sociales>
- , 2020a. "Enfrentar los efectos cada vez mayores del covid-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones". *Informe Especial covid-19*. 5. Julio.
- Cepal-ONUMujeres.** 2020. "Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de Covid-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación". *BRIEF* v 1.1. 19.08.2020.
- Congreso de la República.** Ley 1221 de 2008 (artículo 2º). "Por la cual se establecen normas para promover y regular el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones". Julio 16. Colombia. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1221_2008.html
- Dane.** *Boletín Técnico*. 2018. "Encuesta nacional del uso del tiempo (ENUT). Año 2016-2017". Bogotá. Abril, 2018. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ENUT/Bol_ENUT_2016_2017.pdf
- , 2020. "Boletín estadístico. Empoderamiento económico de las mujeres". Marzo.
- , 2020. "Cuidado no remunerado en Colombia: brechas de género". Mayo.
- , Dane. 2020-2019. Mercado laboral según sexo-Históricos. Periodos abril 2020-junio 2020 y abril 2019-junio 2019. *Boletín técnico*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/segun-sexo/mercado-laboral-historicos>
- Dane-ONUMujeres.** "Las mujeres cuentan".
- Dane-Pontificia Universidad Javeriana.** 2020. "Informe sobre ocupación: ¿podrá la actual crisis aumentar la brecha de género en ocupación? COVID 19. Brechas de género en el mercado laboral".
- Dejusticia.** 2020. "Pandemia y género: ¿qué están haciendo los países para proteger a las mujeres y a las personas LGBT?". *Del miedo a la acción*. 10. Septiembre.
- El País.** 2020. "Confinadas y sin trabajo: la incertidumbre de las trabajadoras domésticas en Colombia". Madrid (España), 22 de mayo. <https://elpais.com/sociedad/2020-05-22/confinadas-y-sin-trabajo-la-incertidumbre-de-las-trabajadoras-domesticas-en-colombia.html>

El Tiempo. 2020. "Cepeda y Roy dicen que decreto de emergencia no prioriza la salud. "Decreto 417 es inconstitucional si no atiende la emergencia sanitaria, afirman congresistas"". Bogotá. 15 de abril. <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/congresistas-denuncian-mal-uso-del-decreto-417-y-piden-a-la-corte-modularlo-484602>

Espino, Alma y Daniela de los Santos. 2020. "Pandemia, políticas públicas y desigualdades de género en Uruguay". ONUMujeres. Montevideo, mayo.

FutbolRed. 2020. "Coronavirus en Colombia". J. Gámez. Septiembre 8. Bogotá. <https://www.futbolred.com/fuera-del-futbol/coronavirus-en-colombia-casos-muertos-contagiados-medidas-8-de-septiembre-2020-coronavirus-hoy-114329>

IADB. 2019. "El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe. Educación y salud: ¿los sectores del futuro?". Junio.

López, Cecilia. 2020. "La gente necesita ingresos y se les dio un apoyo miserable". Semana en vivo. Entrevista. 1 de septiembre. <https://www.youtube.com/watch?v=o92SL8e17zo>

OIG-Cepal. Observatorio de Igualdad de Género. Cepal. <https://oig.cepal.org/es/autonomias/autonomia-economica>

OIT. 2020a. "Covid-19 and the world of work: Impact and policy responses". Marzo 18 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_738753.pdf

------. 2020b. Observatorio de la OIT: la covid-19 y el mundo del trabajo. Sexta edición. Estimaciones actualizadas y análisis. 23 de septiembre de 2020.

------. 2019. "Informe mundial sobre salarios 2018/2019: qué hay detrás de la brecha salarial de género". OIT. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_650653.pdf

Olarte, L. y G. Olejua. 2020. "Decreto 444. ¿Un salvavidas al sector financiero o un intento de controlar la pandemia?". Universidad de los Andes. Bogotá, marzo.

ONU/Cepal. 2020. "Cuidados en América latina y el Caribe en tiempos de covid-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación". https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/cuidados_covid_esp.pdf

ONUMujeres. 2018. El progreso de las mujeres en Colombia 2018. Transformar la economía para realizar derechos. Colombia.

PNUD. 2020a. "Los impactos económicos del covid-19 y las desigualdades de género: recomendaciones y lineamientos de políticas públicas". *Nota técnica.* Abril 2020. PNUD-Panamá.

PNUD. 2020b. "El coronavirus en Colombia: vulnerabilidad y opciones de política América Latina y el Caribe". #COVID19. Serie de Documentos de política pública. PNUD LAC C19 PDS No. 11. Por Andrés Álvarez, Diana León, María Medellín, Andrés Zambrano y Hernando Zuleta. Facultad de Economía, Universidad de los Andes. Mayo.

------. 2020c. "Los impactos económicos del covid-19 y las desigualdades de género: recomendaciones y lineamientos de políticas públicas". *Nota técnica.* América Latina y el Caribe. Mayo.

PNUD-ONUMujeres. 2020. "Hojas de datos del Rastreador de respuestas de género global covid-19". Septiembre 28. <https://news.un.org/es/story/2020/09/1481382>

Semana en Vivo. 2020. Entrevista de María Jimena Du-zán. "La gente necesita ingresos y se les dio un apoyo miserable: Cecilia López". Bogotá. Septiembre 2. <https://www.youtube.com/watch?v=dAoq6SecAfc>

Universidad de los Andes, Facultad de Economía. 2020. "Efectos en pobreza y desigualdad del covid-19 en Colombia: un retroceso de dos décadas". *Nota Macroeconómica.* 20. Mayo.

Universidad del Rosario, Alianza EFI, EIA. 2020. "La vulnerabilidad del mercado laboral colombiano al Covid-19". Marzo. https://017035e1-a1be-4007-a4b9-2f9be5a00e35.filesusr.com/ugd/c80f3a_edc97b6b3b-9c43e088bb8ab2c39fbb38.pdf

Vaeza, M. N. 2020. "Género y el covid-19 en América Latina y el Caribe: dimensiones de género en la respuesta". ONUMujeres. https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/genero_y_el_covid-19_en_america_latina_y_el_caribe.pdf

Vicepresidencia de Colombia. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. 2020. "La Crisis de covid-19: impacto diferencial y desafíos para las mujeres". Bogotá.

----- . 2020a. "Participación de las mujeres en los sectores productivos: impactos del covid-19". Observato-

rio Colombiano de las Mujeres. "Publicaciones". http://www.observatoriomujeres.gov.co/archivos/publicaciones/Publicacion_48.pdf

----- . 2020b. "Impacto covid-19. Participación de las mujeres en los sectores productivos". http://www.observatoriomujeres.gov.co/archivos/publicaciones/Publicacion_54.pdf

----- . 2020c. "Impacto de la pandemia del covid-19 en la economía del cuidado". http://www.observatoriomujeres.gov.co/archivos/publicaciones/Publicacion_50.pdf

----- . 2020d. "La crisis del covid-19: impacto diferencial y desafíos para las mujeres en Colombia". http://www.observatoriomujeres.gov.co/archivos/publicaciones/Publicacion_37.pdf

ACERCA DE LAS AUTORAS

Ana Isabel Arenas Saavedra. Economista, activista feminista. Consultora independiente. Integrante de la Mesa Intersectorial de Economía del Cuidado (MIEC), Bogotá, y de la Mesa de Economía Feminista (MEF), Bogotá.

Alma Espino. Economista, feminista uruguaya. Docente libre de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República e investigadora en el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay.

PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Responsable

Kristina Birke Daniels
Representante de la Friedrich-Ebert-Stiftung
en Colombia (Fescol)

Coordinadora de proyectos

Alejandra María Trujillo Uribe
alejandra.trujillo@fescol.org.co

Bogotá, octubre de 2020

SOBRE ESTE PROYECTO

Presente en el país desde 1979, la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) busca promover el análisis y el debate sobre políticas públicas, apoyar procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales y dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos en la construcción de paz.

Como fundación socialdemócrata, nos guían los valores de la libertad, la justicia y la solidaridad. Mediante nuestras actividades temáticas, ofrecemos un espacio de re-

flexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y las alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticos progresistas. En el marco de estos esfuerzos desarrollamos grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos) y políticos, así como foros, seminarios y debates. Además, publicamos policy papers, análisis temáticos y libros.

Para más información, consulte

<https://www.fes-colombia.org>

El uso comercial de los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin autorización previa escrita de la FES.

LA CRISIS POR LA COVID-19 EN COLOMBIA: OPORTUNIDAD O RETROCESO



La coyuntura provocada por la pandemia causada por la covid-19 nos enfrenta a una crisis multidimensional: sanitaria, social y económica, en la que son más evidentes aún las desigualdades estructurales económicas, sociales y de género. El gobierno colombiano ha impulsado diferentes acciones de política pública orientadas a prevenir la propagación de la covid-19 y mitigar la crisis socioeconómica.

En este trabajo se analiza, desde el enfoque de la economía feminista, cómo influyen las desigualdades sobre las características de los impactos de la pandemia en materia socioeconómica y laboral. Asimismo, se revisa la pertinencia de las acciones tomadas por el gobierno colombiano y se pone en evidencia la necesidad de una mirada de género a esos impactos, así como a las medidas tomadas o por tomar.

Globalmente, y en particular en Colombia, es evidente que una de las fuentes más importantes del bienestar son los cuidados en el marco de los hogares. De repente, la salud frente a un virus que no discrimina se interpone entre el funcionamiento de la economía y sus resultados y la sostenibilidad de la vida.



Se ha revelado la importancia crucial del rol del Estado como regulador y compensador de las desigualdades sociales y sus consecuencias en la actual coyuntura por medio de las políticas públicas.

Pese a la importancia que reviste el trabajo de cuidados realizado por las mujeres en forma remunerada o no remunerada, este no ha estado presente en el discurso público, así como tampoco en las medidas de política para mitigar los efectos de la crisis. Los roles de género pueden ser factores determinantes de los impactos diferenciados que experimentan las personas.

Desde la perspectiva de la economía feminista, un enfoque de género e interseccional es o debe ser un componente inevitable de cualquier solución orientada a la recuperación de la economía y de la vida en sociedad en condiciones que todavía no tenemos del todo claro cuáles serán en el futuro inmediato.