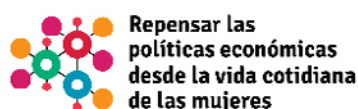


Debates feministas para la recuperación en la postpandemia.

Políticas económicas y su impacto
en la vida cotidiana de las mujeres

Red de Género y Comercio



Asociación
LolaMora
Investigación y Capacitación para la Acción



 **ciedur**
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y DESARROLLO



equit
INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES Y DESARROLLO

Debates feministas para la recuperación en la postpandemia.

Políticas económicas y su impacto en la vida cotidiana de las mujeres

Norma Sanchís (Compiladora)

Red de Género y Comercio

Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2022

Edición

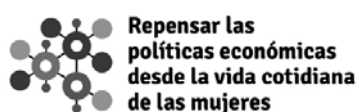
Norma Sanchís, Carla Maglio y Mariana Iturriza

Diseño

Carolina Yedrasiak

Esta publicación está basada en las presentaciones de los cursos virtuales “**A mulher malabarista. Pandemia, cuidados e economia feminista**” y “**Debates feministas para la recuperación en la postpandemia. Políticas económicas y su impacto en la vida cotidiana de las mujeres**”, realizados en 2021.

Ambos cursos y el presente libro forman parte del Proyecto de la Red de Género y Comercio Argentina “Repensar las políticas macroeconómicas desde la vida cotidiana de las mujeres”.



Asociación
LolaMora
Investigación y Capacitación para la Acción



 **ciedur**
Centro de Investigación y Desarrollo en Políticas Públicas



equit
INSTITUTO
Género, Economía e Ciudadanía Global



índice

Prólogo	
Red de Género y Comercio	03
01	
Poderes globales, economía financiera y comercio internacional	04
I. Crisis y tensiones globales de poder. Mónica Peralta Ramos	05
II. Las reglas de comercio digital: un debate que transforma el mundo. Sofía Scasserra	10
III. Impactos del acuerdo Mercosur-Unión Europea en el empleo de las mujeres en Brasil. Marta Reis Castilho y Kethelyn Ferreira	22
IV. Pandemia, endividamento e mulheres. Graciela Rodríguez y Paula Sarno	42
02	
La economía digital y los mercados de trabajo	50
I. Un trabajo del futuro con más promesas que realidades. Sofía Scasserra	51
II. Radiografia do mercado de trabalho brasileiro sob um olhar de gênero. Marta Reis Castilho y Kethelyn Ferreira	62
03	
Los cuidados comunitarios ¿hacia un trabajo genuino?	73
I. Más allá de la familia y del Estado: los cuidados como Bien Común. Norma Sanchís	74
II. Trabajadoras y trabajadores comunitarios de cuidado ¿Qué pasa con los derechos? Marisa Fournier y Florencia Cascardo	81
III. Trabajadoras comunitarias del cuidado y perspectivas ocupacionales en el marco de una política pública de empleo. El caso del programa Potenciar Trabajo. Francisca Pereyra y Ariela Micha	93
IV. A administração pública da pandemia, o longo fechamento das escolas e a socialização dos cuidados: notas sobre um debate que não pôde acontecer. Marina Cortez	108

Prólogo

Luego de dos años de pandemia, los países de América Latina enfrentan una de las mayores crisis económicas de la historia en el marco del modelo neoliberal y la expansión de la economía financiera vigente. Informalidad laboral, pobreza, endeudamiento, déficit alimentario, desigualdad, son problemas que deben encarar millones de latinoamericanxs en su vida cotidiana, particularmente las mujeres y personas de la diversidad sexual, sin encontrar respuestas adecuadas de gobiernos reaccionarios, indiferentes o impotentes.

Por carriles separados, con mayor o menor grado de articulación y comprensión cabal por parte de la ciudadanía se suceden noticias y debates intranquilizantes que aluden a la simultaneidad de crisis sanitarias, alimentarias, ambientales, climáticas que azotan al mundo, enmarcadas en tensiones geopolíticas y hoy por hoy, en una guerra que involucra a potencias nucleares.

Menos visibles resultan los avances de un capitalismo financiero, monopolios trasnacionales y corporaciones ligadas a las tecnologías de punta que penetran y distorsionan las economías locales y regionales y consolidan una concentración inédita de riqueza y poder en muy pocas manos a lo largo y ancho del planeta.

Hoy la pandemia está quedando atrás. Pero ¿cómo superarla sin regresar a la injusta realidad previa? Creemos que el gran desafío es impulsar una recuperación en la postpandemia con capacidad transformadora sobre los impactos negativos que vienen soportando amplios sectores de la población.

En la Red de Género y Comercio trabajamos desde el año 2000 en el campo de la Justicia Económica y Social con el propósito de poner en evidencia las formas y mecanismos con que se manifiestan e impactan las políticas y desarrollos globales en la vida cotidiana de las mujeres en particular, y las poblaciones vulnerabilizadas en general. Al mismo tiempo, consideramos que las relaciones

desiguales de género constituyen una variable estructural de primer orden que afecta a todos los procesos sociales, y que organiza el conjunto del sistema socioeconómico, condicionando dinámicas a todos los niveles, micro, meso y macro.

En esa línea realizamos esfuerzos continuados para trazar puentes y develar las conexiones entre modelos de desarrollo y las desigualdades de género a través de evidencia empírica y resultados de investigación y análisis a amplios sectores de los movimientos de mujeres y feministas de nuestros países. Asimismo, promovemos debates que contribuyan a formular propuestas alternativas para un modelo de integración aliado al desarrollo sustentable, a la justicia social y al bienestar con perspectiva feminista para cuestionar el modelo neoliberal y el sistema patriarcal hegemónicos.

La presente compilación de artículos es un nuevo esfuerzo para integrar niveles macro como las decisiones globales, su impacto en los niveles meso de instituciones como el mercado de trabajo y en los niveles micro de los cuidados en la vida familiar y comunitaria. Los artículos formaron parte de presentaciones realizadas en los cursos "A mulher malabarista. Pandemia, cuidados e economia feminista" y "Debates feministas para la recuperación en la postpandemia. Políticas económicas y su impacto en la vida cotidiana de las mujeres", y se enmarcan en el proyecto "Repensar las políticas económicas desde la vida cotidiana de las mujeres", que lleva adelante la Red de Género y Comercio. Algunos de ellos fueron pensados desde contextos propios de Brasil, Uruguay o Argentina, pero son también resultado de nuestra vocación de integrar países y lenguas, además de representar situaciones y realidades que comparten sin duda todos los países de la región.

01

Podere**s** globales, economía financiera y comercio internacional

La globalización ha significado una recolonización del mundo que, agravada por el impacto de una crisis sanitaria mundial, pone en evidencia una concentración de las ganancias en poderosas corporaciones, entre las que cobran cada vez mayor relevancia las empresas tecnológicas y de la información. El ansia del beneficio económico no las detiene ante la depredación de los recursos naturales, la destrucción del clima y la generación de conflictos geopolíticos. Amplios sectores de población son presas de la manipulación de la información y la captación de sus voluntades y deseos, a pesar de transitar los bordes de un sistema social y económico que los expulsa. El comercio internacional fue y sigue siendo un mecanismo fundamental para profundizar este proceso y mantener la desigual división internacional del trabajo que relega a los países en desarrollo a la producción de materias primas y mano de obra de bajo costo.

En la primera sección de esta compilación presentamos reflexiones agudas y certeras acerca de cómo ciertos temas macroeconómicos afectan a nuestra realidad de países en desarrollo y tienen sus consecuencias directas en la vida de las personas, específicamente de mujeres y disidencias.

Crisis y tensiones globales de poder¹

Mónica Peralta Ramos²

Introducción

Vivimos una época turbulenta, una época que muchos no dudarían en calificar de catastrófica y brutal; y las situaciones complejas requieren una reflexión crítica que permita explicar y comprender más allá de lo inmediato. Si algo hay de positivo en este escenario mundial –me referiré sobre todo a Occidente, pero las características del capitalismo son universales– es que ha dejado al desnudo las raíces de la estructura del poder global. Las sociedades son estructuras de poder, como a escala mundial lo son las relaciones entre los países. Esa estructura de poder está hoy en crisis y al mismo tiempo está cambiando el modelo de organización social que está entrando en una etapa diferente. La coincidencia de estos dos procesos puede enturbiar el panorama, pero paradójicamente, también puede iluminarlo.

El contexto es el de un capitalismo global monopolístico que se expande por el mundo sin límites, maximizando ganancias en todos los niveles de la vida social, no solo en el económico. En este proceso, va permeando los distintos países y estructuras institucionales, produciendo un fenómeno desconcertante pero no nuevo, que decanta de manera acelerada debido a la pandemia. Y esta expansión acelerada impacta sobre absolutamente todo: destroza el clima, el am-

biente y hasta las instituciones democráticas incluyendo los partidos políticos y sindicatos que habían cuajado a lo largo de más de 200 años de historia, a través de una serie de consensos que se impusieron por sobre los intereses sectoriales. Pero su sentido y sus estructuras de funcionamiento se ven socavados hoy en Occidente. La cáscara permanece, pero estas instituciones no están ya consagradas a la defensa del bien común de las sociedades, sino del interés de un sector cada vez más minoritario como es el de los monopolios.

El escenario de disputa internacional

Nuevos monopolios

Los monopolios no constituyen un sector de intereses homogéneos. Muy por el contrario, entre ellos hay disputas muy grandes por el reparto del poder económico y político. Estas disputas se acrecentaron en las últimas décadas con la financiarización de la economía, porque emergió un nuevo poder a partir de un núcleo mucho más reducido que son los monopolios de alta tecnología. Estos monopolios están logrando digitalizar toda la vida social, fenómeno que se aceleró con la pandemia donde, por una serie de razones sanitarias y políticas, la digita-

1. El presente artículo es una síntesis de la exposición realizada por la autora en el Curso Virtual: "Debates feministas para la recuperación en la postpandemia", organizado por la Red de Género y Comercio en noviembre de 2021.

2. Doctora en Sociología por la Universidad René Descartes de Ciencias Humanas de la Sorbona, París. Es investigadora y docente en áreas de economía política, sociología y antropología y columnista de El Cohete a la luna.

lización apareció como imperiosa, con el consecuente aumento de poder de los monopolios del sector. Por sobre todo, se trata de una pelea por adquirir más poder sobre los Estados, especialmente en las mayores potencias mundiales como son EE. UU. y China, que deteriora todavía más las instituciones. Pelea que los monopolios tecnológicos están ganando con la imposición de una nueva forma de mercancía, que es la información.

En este sentido, el poder monopólico no se limita a la producción de información, sino que se extiende a la recolección y a la acumulación de datos. En este proceso ha transformado la vida de los individuos en una mercancía más. Ya no es la fuerza de trabajo lo que se mercantiliza, sino que incluso el ocio también está mercantilizado. No obstante, este dominio creciente permanece velado en una trama de relaciones muy sutiles, junto con otras más conocidas y abiertas, lo que posibilita un control social mucho mayor que el obtenido nunca antes en la historia de la humanidad. Un control social que se obtiene a través de mecanismos subliminales, por los cuales los individuos constantemente reciben inputs que los compelen al consumo, a una competencia salvaje, a una ambición inagotable y sin meta de adquirir cosas, y en ese proceso se instiga miedo, porque la competencia genera miedo y odio.

Fragmentación y fanatización

Hay una fanatización por el consumo de determinadas cosas que pasa desapercibida, pero que se vuelve una fanatización por el control del "relato", de la percepción de la realidad que tenemos las personas. El control del relato es crucial para reproducir el régimen. Sustituye el funcionamiento que ejercían las instituciones democráticas: si antes las instituciones reproducían la dominación con consenso, ahora se reproduce la dominación sin que sepamos lo que está pasando, más allá de la conciencia y del consenso de los individuos. Tampoco nada de esto es novedoso, se trata de una profundización de mecanismos de control social ya desarrollados por el fascismo, pero con un nivel de sofisticación impresionante y un control cada vez mayor. La fanatización creciente impide la reflexión y activa sentimientos de odio y competencia, de identidad y propiedad. Se borra o invisibiliza lo que hay en común entre los individuos, se desalienta la cooperación y se acentúan la fragmentación,

el aislamiento, el miedo y la defensa de la identidad propia. La posibilidad de luchar por intereses colectivos es sustituida por la ética egoísta del "sálvese quien pueda" y el éxito se identifica con el triunfo personal. Ninguna sociedad ha podido reproducirse sin relaciones de cooperación entre sus miembros; borrar las huellas de esa cooperación profundiza la fragmentación en la que estamos inmersos, al impedirnos ver las posibilidades de colaboración en pos de un bien común, de intereses comunes. Al negar, por ejemplo, que hay intereses generales más allá de las comunidades particulares; que por ejemplo, nosotras mujeres más allá de nuestra identidad femenina, estamos inmersas en otras divisiones sociales y que podemos colaborar con la superación de esas divisiones. Un desafío crucial para todas las mujeres y para el activismo feminista pasa por comprender el papel que jugamos no solamente en nuestros propios ámbitos sino en el contexto social general.

Durante la pandemia los monopolios han incrementado y profundizado su control de los medios de comunicación y de las redes sociales y por lo tanto también el control del disenso político. La última campaña electoral en EE. UU. en 2020 es un claro ejemplo de esto. Más allá de nuestra opinión acerca de Trump, o de los republicanos y otros grupos que lo apoyaron, hubo una clara manipulación de los medios y las redes para silenciar a ese espectro del electorado, constituido nada menos que por 78 millones de personas. El propio Donald Trump fue bloqueado en las redes. La manipulación, control y censura en los medios y las redes persiste y se amplía, extendiéndose al control de la opinión y el disenso en diversos ámbitos de la vida. Los monopolios disputan, además del control de la sociedad, el control de las finanzas y el control de los Estados. El objetivo es el control total del poder.

Tensiones de poder y crisis

En Estados Unidos, la privatización y concentración del poder financiero es particularmente grave porque implica el control de la emisión de moneda, de la emisión del dólar. La descentralización de las finanzas ha provocado un shock porque, con las criptomonedas y algunos desarrollos tecnológicos, se abre la posibilidad de independizarse del control financiero de la Reserva Federal. Pero, por otra parte, podría permitir también que la Reserva Federal controlara aún más

las finanzas, directamente en el bolsillo de los individuos, mediante la emisión de un dólar digital que sustituiría a la moneda de papel. Esto implicaría una reforma financiera brutal, que está actualmente en estudio, al mismo tiempo que una nueva distribución del poder y una disputa muy fuerte en torno al desarrollo por parte de algunos monopolios –por ejemplo, Facebook– de su propia moneda adherida al dólar, las *stablecoins*. Por otro lado, está la necesidad de la Reserva Federal de regular las finanzas, ante la posibilidad de una crisis financiera de gran magnitud que amenaza en este momento.

En China también existe una pelea entre los monopolios tecnológicos y el gobierno por el control de las finanzas y por el control social. En este caso, el gobierno chino abordó decididamente la cuestión: prohibió las criptomonedas y creó el yuan digital. Y aunque la disputa continúa, estos gestos oficiales marcan rumbos que es importante tener en cuenta.

La crisis actual, sin embargo, no es solo financiera, o económica, sino también climática, institucional y de valores. Es una crisis global como nunca vimos antes, que se cierne sobre el mundo en un contexto, como decíamos más arriba, de nuevos mecanismos de control social en manos de monopolios privados y prácticamente sin políticas monetarias por parte de los Estados, excepto esta digitalización del dólar, que sería algo inédito y requeriría todo un campo de reformas.

En relación con el comercio internacional, uno de los impactos de la pandemia es la profundización del proceso de dislocación de las cadenas de valor global, que ha logrado provocar un cimbronazo en los precios a escala mundial. Si por un lado se ha consolidado el control monopolístico de la logística, de las redes marítimas, de los containers, al mismo tiempo por otro, esta dislocación abre una oportunidad a los sectores más vulnerables de los países, tanto centrales como periféricos, de desarrollar nuevas formas de producción con una matriz más orientada al desarrollo interno, al bienestar y a la inclusión, en oposición al modelo extractivo, de pobreza y aislamiento de la globalización tal como la conocemos.

Es muy interesante el caso de EE. UU., donde esta dislocación de las cadenas de valor ha provocado un desplazamiento también en la

producción que, en el corto plazo, contribuyó al fortalecimiento de la protesta social, incluso por fuera de los sindicatos. A pesar de que solo el 12% de la fuerza de trabajo está sindicalizada en EE. UU., más de 100.000 personas han llevado adelante huelgas de meses de duración, algunas aún en proceso.

Otro fenómeno interesante en EE. UU. es el de las inversiones financieras de pequeños inversores que operan en conjunto, a través de plataformas digitales. Estas pequeñas inversiones representan una nueva forma de conflicto y de protesta. Su multiplicación tuvo un impacto tal que aparecen mencionadas en el informe de estabilidad financiera que emite la Reserva Federal como uno de los problemas que amenazan a la estructura financiera estadounidense, por el exceso de volatilidad que impone a las acciones.

América Latina y la estrategia de relaciones internacionales

Otra cuestión central en debate en el escenario global hoy es la integración o desintegración de los polos de influencia de Oriente y Occidente. El análisis requiere cautela al menos por dos razones. La primera es que se sabe poco muy de China. La Ruta de la Seda tiene muchos elementos que reproducen el sometimiento como ya lo conocemos a escala internacional. Por ejemplo, la mecánica del endeudamiento que no es muy diferente de la que se viene practicando desde hace décadas en Occidente. O la utilización de mano de obra propia en sustitución de la mano de obra local, en grandes proyectos deslocalizados. Los países de América Latina necesitan abrirse a nuevas alianzas y articulaciones con Oriente y también con Occidente que les permitan acumular fuerzas. Y me refiero a los países, no solo de la región en general porque, aunque se diga que los estados nación están en vía de desaparición, ellos todavía existen. Las fronteras territoriales existen y el papel de las relaciones y de la acumulación de fuerzas dentro de esos territorios es importante. Como se puede ver en el caso de Argentina, el control del comercio exterior y de los medios de comunicación en manos de escasos monopolios es muy fuerte y obstaculiza permanentemente los programas de crecimiento con inclusión social que quieren llevar adelante los gobiernos populares.

En contextos como este, lo fundamental es acumular fuerzas desde la propia base para avanzar después en alianzas más globales y poderosas. En principio, en el marco de la frontera interna y después, junto a los países vecinos y en el ámbito del continente latinoamericano: las alianzas dentro de América Latina son cruciales. Las articulaciones entre los gobiernos de los países con problemáticas similares resultan vitales como paso primero y fundamental para el desarrollo de la política internacional. Esto no implica negarse a recibir inversiones externas para desarrollar infraestructura, o a establecer alianzas con otros países como China, como de hecho Argentina ya las tiene. Pero es necesario sostener sin abandonar ni descuidar las políticas de integración regional porque se trata de relaciones de poder y dominación. Por lo tanto, hay que acumular fuerzas a nivel regional para alcanzar condiciones lo más simétricas posible.

Argentina: la espiral de dependencia

Argentina tiene una estructura productiva que depende enteramente del sector agroindustrial que es de manera casi exclusiva, extractivo. A pesar de que se producen alimentos para cuatrocientos millones de personas, la mitad de la población está bajo la línea de pobreza. Es imperioso integrar a todos los que han sido dejados al margen y desahuciados por el sistema, promoviendo primero un cambio en la matriz productiva que industrialice la agricultura, que lleve la industria al interior del país; alentando la economía popular, para que logre consolidar una estructura comercial que llegue a toda la población; fortaleciendo la producción ecológica. No hay ninguna posibilidad sin cambio de matriz productiva.

Pero promover estos cambios implica enfrentar poderes muy sólidos de los monopolios y los formadores de precios que promueven la inflación. La industrialización argentina depende de importaciones tecnológicas que requieren dólares que provienen del sector exportador agropecuario-Industrial. Por lo tanto, todo desarrollo industrial provoca una crisis en la balanza comercial.

Se trata de un círculo vicioso: para desarrollar y expandir la matriz productiva se requieren dólares que provienen de un sector exportador que no está interesado en esa transformación y esto agudiza la dependencia con ese sector. Si no se acumulan fuerzas internas; si no se establecen alianzas con países vecinos que tienen los mismos dilemas y problemas, si no se abren alianzas internacionales, se mantendrá el bucle descendente de atraso, dependencia y pobreza.

Ascenso de las derechas

La derecha está creciendo en muchos países de la región. Es muy importante la reflexión crítica y análisis del escenario desde distintos ángulos para construir la fuerza que impida que la derecha neutralice al progresismo y absorba a sus bases en los sectores más vulnerables.

No hay una receta mágica, pero sí una dirección que hay que asumir hacia la acumulación de fuerzas y para eso, los discursos tienen que ser coherentes. Los gobiernos tienen que cumplir las promesas que hicieron a sus bases electorales y que esperan las grandes mayorías. Y si no pueden cumplirlas, señalar con claridad quiénes se lo impiden. El riesgo de no hacerlo es la pérdida irreversible de legitimidad. Cuando esto ocurre, la población sumida en la pobreza puede volcarse hacia las propuestas fascistas que estamos viendo crecer de modo notorio, especialmente en las zonas urbanas. Esto lo comprendió muy bien en el siglo pasado el presidente de EE. UU. Franklin Roosevelt que elaboró una serie de medidas que conocemos como el New Deal: una propuesta no solo para desarrollar la economía, sino también para frenar al fascismo. En 1932, Roosevelt decía que los pueblos de Europa votaban al fascismo no porque hubieran descreído de la democracia y de la cultura democrática, sino porque no tenían más remedio. Ante la debilidad de sus gobiernos y el avance de la miseria económica que los empujaba al hambre, el fascismo prometía y cumplía al menos, en ponerle un plato de comida delante. Más tarde se hicieron investigaciones sobre el voto alemán en el nivel municipal y local, en las décadas del veinte y del treinta del siglo pasado y se encontró que el principal caudal de votos del partido Nacionalsocialista —el partido Nazi— estaba en los municipios y ciudades más pobres y con mayores tasas de mortalidad.

Hay que prestar atención a la posibilidad de que un fenómeno similar se repita hoy. En los casos de Brasil y de manera más incipiente en Argentina, hay que indagar las causas del ascenso de las derechas, en lugar de adjudicárselo sin más a una conspiración internacional. Es necesario poner el foco en los actores locales y las relaciones de fuerza dentro de las fronteras. En Argentina, la llegada de Mauricio Macri en 2015 al gobierno nacional es un fenómeno que el progresismo todavía no ha podido asimilar, ni explicar aún de modo convincente. No solo por primera vez en la historia del país, la derecha consiguió llegar al gobierno a través de elecciones, sino que, desde entonces, su dirigencia no ha dejado de radicalizarse.

Desde una perspectiva más global, hay una lucha entre distintos sectores capitalistas y distintas élites políticas que representan intereses diferentes. El totalitarismo de los *big high techs* con su capacidad de control social, es distinto del totalitarismo inspirado en Trump, con sus racismo y su promoción de la fanatización de la población. La técnica de los monopolios es más sofisticada, pero la esencia es la misma: fanatizar sobre la base del miedo a un enemigo interno que amenaza la identidad. Y con el miedo, vienen el odio y la incapacidad de razonar. Por eso hay que fomentar la discusión y el pensamiento crítico.

Perspectivas y conclusiones

Recientemente, Antonio Gutiérrez, Secretario General de la ONU planteó que el mundo avanza hoy no solo hacia una catástrofe climática a corto plazo, sino hacia la amenaza de extinción de la vida humana misma. Los conflictos geopolíticos recrudecen día a día, en particular, en torno al control de las fuentes de energía y escalan a una velocidad e intensidad impresionantes en dos áreas donde se pueden desencadenar enfrentamientos cuyos desenlaces son imprevisibles: una es el área de Taiwan y otra es el área de Ucrania y Rusia, en Europa.

Es relevante considerar estos contextos de disputa a nivel global y regional para volver a la cuestión del comienzo. En medio de todos estos trastornos y turbulencias, las raíces de las estructuras del poder quedan visibles y esto facilita la reflexión. Pero para eso, es necesario tener la

voluntad y la capacidad de salir del aislamiento y superar las limitaciones de los microclimas y de los intereses sectoriales. Hay que establecer relaciones de abajo hacia arriba para recuperar el control de la vida de los individuos y relaciones horizontales de vinculación con otros sectores también aislados sobre la base de intereses comunes. Esto es válido tanto a escala nacional, para desarrollar modelos de países más inclusivos y más democráticos, como a escala global, para construir un mundo más justo, con menos asimetrías.

No es casual que en los últimos años en algunos países los movimientos de protesta social adquirieran un carácter explosivo, ni que se multiplicaran las organizaciones en las que el control se ejerce de abajo hacia arriba, donde los individuos controlan a sus representantes. En Argentina, hace más de veinte años que los sectores populares vienen organizándose; los movimientos sociales son un actor social poderoso. El futuro está en ellos, en las clases populares y en su mayoría de mujeres. No obstante, nada está aún consolidado. Se trata de procesos que pueden extenderse por generaciones. Y las mujeres tenemos un papel muy importante que jugar en esto, por la posición que tenemos en la estructura social y familiar. No se trata de encerrarse solo en las reivindicaciones feministas, sino ampliar la perspectiva y acercarse a otros sectores sociales que están tan fragmentados, aislados y golpeados como nosotras y con los que, sumando fuerzas, se puede formar un colectivo que permita avanzar en oposición al control de los monopolios. Es necesario crear instituciones y organizaciones que permitan y promuevan que el pueblo se exprese, que manifieste sus reivindicaciones, controle a sus representantes y ejerza sus derechos.

Todo esto significa que aun en medio de todas las convulsiones y catástrofes hay oportunidades y que las luchas y estrategias populares se abren camino, a pesar de todo. En medio de las turbulencias, aparecen estas aperturas mediante las que los sectores más vulnerables pueden pujar por sus intereses y eventualmente, articular acciones colectivas e imponer nuevas formas de vida. Para ser capaces de aprovecharlas, es necesario reflexionar y eludir los obstáculos para arribar a diagnósticos correctos. Y esa es también nuestra tarea.

Las reglas de comercio digital: un debate que transforma el mundo

Sofía Scasserra¹

Introducción

Acceso a los mercados, trato especial y diferenciado, GATT², y TRIPS³ ... Y así podemos seguir con palabras complejas que, mientras al lector o a la lectora no le dicen mucho, a quienes se dedican a la agenda de comercio mundial les dibujan una arquitectura donde se decide el flujo comercial del mundo, las reglas de juego de la economía y, en consecuencia, el destino del empleo y el grado de desarrollo de los pueblos.

La economía hoy es global y los flujos comerciales determinan dónde se insertan los países en las cadenas globales de valor y, por ende, el valor agregado que la economía local aporta a la economía mundial. Ciertamente estas reglas fueron diseñadas hace ya muchos años, cuando se instituyó el acuerdo GATT luego de la Segunda Guerra Mundial, para después fundar la Organización Mundial de Comercio (OMC), en el año 1994. Eso es historia pasada, pero venimos arrastrando un sistema comercial injusto desde ese tiempo. Tan injusto, que en el año 1999 los países subdesarrollados y en vías de desarrollo, así como los movimientos ambientales, sociales y sindicales, dijeron "¡Basta!" en Seattle (Wikipedia, s.f.a).

Historia vieja o no, a partir de ese momento fue cada vez más difícil negociar nuevos acuerdos y temas en la OMC y comenzaron a florecer los Tratados de Libre Comercio (TLC) para poder impulsar un sistema comercial internacional a imagen y semejanza de los intereses de las naciones más poderosas del mundo: una economía capitalista neoliberal que restringe la capacidad estatal de tener política comercial soberana y que interviene en temas regulatorios internos, coartando la capacidad de hacer política pública, incentivando la privatización de servicios públicos y eliminando progresivamente barreras comerciales.

La economía se integraba, las comunicaciones avanzaban, el mundo cambiaba, y era necesario introducir nuevos temas en la agenda para poder liberalizar la economía. De este modo, empezó a florecer el fenómeno en el que nos centraremos: la economía digital. Cómo entenderla, qué esperar de ella, qué nuevo paradigma se avecina, por qué –si es que es así– podemos pensarla como nueva revolución industrial, cuáles son sus reglas de juego... Estas son algunas de las preguntas que abordaremos a lo largo del presente texto, en el que también,

1. Economista. Docente e investigadora del Instituto del Mundo del Trabajo Julio Godio. Investigadora asociada en el Transnational Institute. Directora del Observatorio de Impactos Sociales de Inteligencia Artificial. Miembro de la Alianza <A+> por algoritmos inclusivos.

2. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade)

3. Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights)

y en particular, trataremos de comprender las implicancias de la economía digital desde una perspectiva de género.

Un nuevo paradigma capitalista

Se habla de Revolución 4.0, o nueva revolución industrial, y automáticamente se exponen imágenes de robots dándose las manos con humanos, computadoras, celulares y redes de conectividad. Pero ¿en qué consiste el capitalismo digital? Lo cierto es que el capitalismo a lo largo de la historia ha mutado hacia fases cada vez más profundas de un modelo tecno-eficiente y extractivista que tiende a la maximización de utilidades como su objetivo más importante. La Primera Revolución Industrial nos trajo la máquina de vapor, que automatizó procesos productivos. La Segunda Revolución Industrial estuvo relacionada con la energía: la electricidad y el petróleo lograron maravillas tecnológicas y grados de eficiencia nunca antes alcanzados. La Tercera Revolución vino de la mano de las telecomunicaciones y las finanzas globales y descentralizó las cadenas de valor: la empresa se volvió global. Todas trajeron cambios en los sistemas productivos que profundizaron el sistema capitalista, lo hicieron más eficiente, aprovechando más los recursos disponibles y las ventajas comparativas de cada país. Estas “revoluciones” no fueron justamente lo que la palabra “revolución” implica: un cambio de paradigma a partir de transformaciones en el sistema imperante, sino todo lo contrario, fueron una profundización de esos sistemas.

Hoy, se dice, estamos frente a una nueva “revolución”. Sin embargo, la pregunta es ¿cuál es el elemento disruptivo que cambió la forma de producción? Las computadoras y las telecomunicaciones ya existían. Los robots también. Internet –que se nos presentaba como una herramienta que venía ganando mercado y cuyo papel era fundamental– aceleró las comunicaciones y trajo nuevas herramientas productivas. Pero nada de esto modificó sustancialmente la forma de producir de la economía global.

Desde tiempos inmemorables, el acceso a la información da poder. Esto es sabido, y ya en tiempos remotos los oráculos y pitonisas capaces de predecir el futuro eran consideradas figuras de poder y de estatus social. El ser humano siempre buscó saber lo que iba a ocurrir en el futuro porque eso no solo mejora su capacidad de tomar decisiones acertadas, sino que también le da la oportunidad de adelantarse a los hechos y, con ello, de modificarlos. Así, la información siempre fue valiosa y cuanto más información hay disponible, más se enriquece el mercado. En este sentido, a partir del surgimiento de las telecomunicaciones y, sobre todo, de internet, se comenzaron a recolectar datos –en tiempo real, aquí y ahora– de las actividades más diversas; de los hechos más impensados. Y eso trajo una nueva forma de entender la economía. La masa crítica de datos pasó a tener un nombre: big data. Se la llama así porque ya no es una planilla de cálculo con algunos números perdidos, son miles de millones de datos que ningún cerebro humano puede abarcar, procesar y sacar de ellos conclusiones. La materia prima estaba ahí, pero faltaba procesarla para transformarla en algo útil y valioso. **Faltaba que los datos fueran información.** Lo que les dio valor a esos datos fue nada más y nada menos que el trabajo humano: programadores alrededor del mundo generando algoritmos que los procesan y los transforman en herramientas útiles capaces de tomar decisiones o ayudar a que las tomen terceros. El verdadero valor de la economía digital está ahí: en el procesamiento de los datos a través del trabajo humano que han realizado cientos de miles de trabajadores y trabajadoras, agrupados en las grandes empresas de tecnologías, devenidas hoy en gigantes tecnológicos con un capital acumulado nunca antes visto en la historia⁴.

Esa información, obviamente, no es pública ni abierta. Los datos los generan las personas de todo el mundo, pero la información queda en manos de unos pocos. La asimetría de información siempre fue una fuente importante de poder, y este es el mayor motivo por el que la intervención del Estado es fundamental para garantizar la libre competencia. En cualquier ac-

4. Las ganancias son realmente impresionantes. Se estima que solo cinco empresas ganaron durante el úl-

timo año suficiente dinero como para comprarles una torta a cada ser humano en la tierra. (Dogra, 2021).

tividad humana, aquel que posee más información le gana al que no la posee. Los ejemplos abundan en actividades competitivas como deportes, juegos y –cómo no– en la economía o la política. Por eso, se han formado los imperios tecnológicos que vemos hoy en día: grandes empresas tecnológicas que acaparan la información, buscan concentrar cada vez más el mercado, eliminando competidores, e intentan generar reglas que sirvan a los fines antedichos. No compartir la información desarrollada da poder y ese poder, capital.

La evolución de la información

Al comienzo la información se utilizaba principalmente para *marketing*. Comprender gustos y costumbres de los consumidores llevó a publicidades segmentadas en tiempo real, a fin de aumentar el consumo y captar nuevos clientes. Las empresas pagan para aparecer primero en los espacios publicitarios de las redes sociales y plataformas de internet de aquellas personas que son propensas a consumir los productos que ellas ofrecen. Así funcionó la primera etapa del capitalismo digital: vigilancia del consumidor y *marketing* aumentado e inteligente.

Pero si se puede hacer publicidad segmentada, entonces, se puede modificar hábitos de consumo hacia otro producto que haya pagado más dinero por expandir su negocio. Modificar o condicionar el comportamiento se volvió habitual. De esto trata un maravilloso libro que explica el capitalismo digital a través del juego Pokemon Go, *La era del capitalismo de vigilancia* (Zuboff, 2020). El videojuego llevaba al consumidor a cazar pokemones a aquellos lugares donde sabía que tenía sus gustos y preferencias. Por ejemplo, fanáticos del café terminaban mágicamente en Starbucks llenos de pokemones para cazar. Era solo cuestión de pedirse un café, sentarse y ponerse a jugar el videojuego. Condicionar comportamientos se volvió posible y, con ello, el capitalismo digital dio un avance.

La nueva fase introdujo elementos predictivos del comportamiento y, por lo tanto, modificables, en el perfil ciudadano de las personas. Escándalos como el de Cambridge Analytica (Wikipedia, s.f.b) mostraban el costado oscuro de un capitalismo que era capaz de cambiar los resultados electorales en base a la manipulación de información que se le presentaba a cada persona, de acuerdo con su perfil e intereses. El desarrollo de la inteligencia artificial se intensificó. Y si se puede describir comportamientos y predecirlos, entonces, se puede emularlos. Y así comenzaron a surgir nuevas y mejores herramientas que reemplazan comportamientos humanos de una forma nunca antes vista. Predictivos de escritura, asistentes personales y hasta algoritmos que emiten sentencias judiciales⁵. Todo tipo de herramientas que procesan millones de datos para poder hacer más rápidamente lo que los seres humanos podríamos hacer a través del trabajo. Con este fenómeno, comenzó la fase del capitalismo digital en la que vivimos hoy. Elementos predictivos que condicionan nuestro comportamiento, que juzgan y observan y que incluso nos reemplazan en el ámbito laboral.

Lo que era información para tomar decisiones se transformó en una nueva herramienta de transformación productiva que automatiza ya no el trabajo, sino al propio trabajador o trabajadora. En efecto, lo que más debemos temer no es al reemplazo de mano de obra, sino a la automatización de la persona trabajadora que, poco a poco, al ser vigilado, se va comportando como se espera de él, sin equivocarse, sin capacidad de innovar, sin arriesgar, perdiendo el derecho a ser humano como lo era antaño.

Esa es la nueva etapa y la evolución de la utilización de información en la economía: un capitalismo digital de vigilancia que modifica las formas de producción, haciéndolas más tecno-eficientes. Más productivas y exactas. Y más inhumanas y automatizadas. La revolución industrial 4.0 es, indudablemente, la revolución de los datos devenidos en información.

5. Como el caso del software que emite sentencias judiciales en la Ciudad de Buenos Aires, Prometea

(Wikipedia, s.f.c)

La arquitectura digital y las reglas de juego

Los datos, entonces, constituyen la nueva materia prima que debe ser almacenada, procesada, transformada en producto final y vendida. Toda una cadena de valor que puede ser desmembrada en partes y deslocalizada, aprovechando las ventajas comparativas de cada lugar. Así, nacen las cadenas de valor de los datos. Nuevas ventajas comparativas que los países buscan apropiarse e incorporar de forma inteligente, generando ingresos y empleo de alto valor agregado. Estas cadenas de valor, hoy por hoy, están desprovistas de reglas. No existen normativas internacionales que las regulen. Queda a libre albedrío de las empresas (¡y de los Estados!) las formas que adopten.

Lo cierto es que los Estados han reaccionado tardíamente, permitiendo que las cadenas de valor de la economía digital se perfilen a imagen y semejanza de las grandes corporaciones tecnológicas. Pero, lentamente, están comenzando a regularlas. Leyes de protección de datos, requisitos de localización, auditoría algorítmica, autorizaciones para operar en el mercado interno, impuestos y leyes de competencia son algunos de los muchos instrumentos que utilizan para regular una cadena de valor y una arquitectura digital que ha sobrepasado los límites imaginados de ganancias y que son eficientes en evadir controles.

Efectivamente, las grandes corporaciones tecnológicas se han expandido y prácticamente no pagan impuestos (Huddleston, 2020), extraen su materia prima sin pagar por ella y la procesan de formas controversiales que muchas veces entran en conflicto con derechos humanos básicos, como el derecho a la privacidad o a la no discriminación.

La economía digital se hizo cada vez más visible y el debate en torno a los pocos impuestos que pagan las grandes corporaciones, así como su regulación, se impuso en la agenda pública internacional. En este sentido, existen esfuerzos regulatorios transnacionales (OECD, 2021a) en pos de establecer algún tipo de equilibrio que vuelva a balancear la ganancia extraordinaria obtenida *vis a vis* Estados cada vez más débiles. Así es como se está debatiendo cobrar un impuesto

global a estas empresas, que logre ser efectivo, y que no se traslade ese costo al consumidor/a (OECD, 2021b).

Por otro lado, la legislación necesaria a nivel nacional parece ser compleja de diseñar y difícil de aprobar. Más lejana aun parecería la posibilidad de arribar a un debate genuino en los parlamentos de muchos países en los que apenas se comienza a comprender este nuevo capitalismo digital. ¿Cómo regular lo que no se comprende? ¿Cómo establecer normas sobre una economía de la cual ni siquiera se sabe la dimensión presente y futura? Así, la Unión Europea (UE), que, por un lado, parece haber perdido la batalla en el diseño de la inteligencia artificial, por otro, aparece como la principal exportadora de legislación. Establece leyes, como la de protección de datos (EU, 2018) o la de regulación de la inteligencia artificial (EU, 2021), que no sólo son tomadas como referencias obligadas, sino que además su cumplimiento es exigido para poder hacer negocios con el bloque económico. China, por su parte, también fue aprobando, poco a poco, cuerpos normativos dirigidos a promover una arquitectura digital interna que distribuya ganancias y limite la formación de grandes monopolios (Cyberspace Administration of China/中华人民共和国国家互联网信息办公室, 2021). Parece, entonces, que poco a poco los Estados nacionales van encontrando respuestas. Al menos, los más grandes, con capacidad de traccionar a los rezagados.

Sin embargo, esa luz de esperanza se esfuma frente al lobby internacional que la GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon y Microsoft) realiza a escala supranacional. Con debates nacionales acalorados y parlamentos que cuestionan esta nueva economía, la salida parece haber sido el lobby entre la burocracia de negociadores establecidos en organizaciones internacionales capaces de fijar reglas –principalmente, en la OMC–.

Allí se está negociando un acuerdo plurilateral de comercio electrónico, o de economía digital (OMC, 2021), cuyas reglas son las no-reglas. Existen muchas propuestas, pero todas van en la misma línea: generar una economía digital desregulada, en favor de las grandes corporaciones y contra la soberanía de los Estados. La pregunta obvia, entonces, es ¿por qué los Estados negocian una agenda en contra de sus propios intereses? Lo cierto es que el monstruoso lobby corporativo junto con los sueños de digitalización

y modernización del Estado y de la economía logran convencer a muchos países de negociar en el sentido de los intereses de los grandes Estados que juegan la contienda por la economía digital.

La primera acción llevada adelante por la OMC fue la eliminación de los impuestos aduaneros por las transferencias electrónicas. Ese acto se hizo de forma temporal en el año 1998 y se renueva año tras año (OMC, 2019). La eliminación de los impuestos aduaneros impide a los Estados cobrar impuestos en frontera por la transmisión de datos y la circulación de contenido por internet. Solo pueden ser cobrados impuestos internos, lo que no solo afecta al consumidor o consumidora, sino que además impide la puesta en marcha de políticas que beneficien a las empresas nacionales que procesan y almacenan datos de forma local, frente a las transnacionales.

Las reglas que se encuentran actualmente en negociación (OMC, s.f.) pretenden:

- Hacer permanente la **eliminación de impuestos aduaneros a las transferencias electrónicas**. En un documento elaborado por la UNCTAD (Kozul-Wright & Banga, 2020), se realizó un ejercicio de simulación que muestra que si esta moratoria –que establece un arancel aduanero cero a los productos y transmisiones electrónicas– se vuelve permanente, habrá un aumento adicional de las importaciones de estos productos hacia los países en desarrollo, mientras que las importaciones de los países desarrollados no se verán afectadas. En muchos casos, no todas las importaciones en esta categoría son transmisiones electrónicas; por ejemplo, en el caso de los CD de música, o libros físicos, todavía hay algunas importaciones que no son transferencias electrónicas. A medida que aumente la digitalización de productos y los consumidores y consumidoras elijan comprar un e-book o descargarse música a través de plataformas, más de estos productos se incluirán en la categoría de transferencia electrónica. El aumento de las importaciones de este tipo de productos, que actualmente se encuentran en esta categoría, será más alto en términos absolutos para China, seguida por India, Rusia y Brasil.
- **La libre movilidad de datos**. Esta normativa establece que los datos son propiedad de la plataforma que los extrae y que no se puede establecer ningún tipo de restricción con respecto

a dónde los transporta una vez extraídos, ni dónde los almacena, ni dónde los procesa. Es decir, los Estados perderían la capacidad de imponer exigencias de procesamiento y almacenamiento local. Además, la libre movilidad de datos no implica el libre acceso. Es decir, una vez que los datos se mueven a través de las fronteras, se pierde la capacidad de acceso a los mismos, sea por motivos de seguridad, interés público, o diseño de políticas públicas, por mencionar algunos motivos relevantes.

- **Protección contra la auditoría algorítmica**. Las empresas argumentan que es un “secreto de comercio” y que se debe proteger con normas de propiedad intelectual a los algoritmos que incorporan a sus procesos productivos. Tanto si es un motor de búsqueda o recomendaciones, como si son algoritmos incorporados a la producción, o al manejo de recursos humanos, los algoritmos están hoy presentes, ordenando a las empresas para alcanzar eficiencia. Estos algoritmos pueden estar en conflicto con derechos fundamentales, incumplir normas, ser contrarios a estándares de calidad y seguridad, por mencionar algunos impactos. Por este motivo, muchos Estados comenzaron a auditar a los algoritmos estimados como sospechosos, y ya se han encontrado casos de lo más diversos, con ejemplos que han resultado realmente escandalosos. La UE aprobó recientemente una norma que permite la auditoría algorítmica de aquellos sistemas que considera “de alto riesgo” (EU, 2021). Esta normativa supranacional buscaría limitar la capacidad regulatoria de los Estados y establecería la imposibilidad de auditar dichos sistemas.
- **Autorización previa**. Denuncias por incumplimiento, estudios de impactos negativos y protección a inversores locales de inversiones externas son algunos de los motivos por los cuales los Estados pueden reservarse el derecho de otorgar licencias y permisos para operar en el mercado local. La negociación en torno a este artículo busca despojar a los Estados de esa atribución, debiendo permitir a las corporaciones tecnológicas en sus mercados, sin restricciones.
- **Firmas electrónicas**. Este artículo tiene como objetivo lograr que no puedan ser limitadas o prohibidas las firmas electrónicas. Es decir, si una empresa decide implementar firmas electrónicas, esto debe ser aceptado y no puede ser limitado de ninguna manera. Esto es, al menos,

controversial, ya que existen fallas de seguridad que aún no han sido superadas en muchos países del mundo. No solo eso, sino que la brecha digital deja afuera del mercado a millones de personas que aún no tienen acceso a internet o cuyo alfabetismo digital no alcanza para comprender lo que implica un compromiso de este tipo. Es decir, los Estados no podrían exigir a las empresas que den facilidades para que nadie quede afuera en la firma de contratos y compromisos electrónicos.

- **Responsabilidad de los intermediarios.** Este artículo de la reglamentación busca deslindar a las plataformas de la responsabilidad por los contenidos que se publican. Si bien el debate en torno a la vigilancia en las plataformas y al poder de eliminar cuentas resulta espinoso –como quedó de manifiesto cuando la cuenta de Twitter de Donald Trump (Twitter Inc., 2021) fue eliminada por la compañía, con el consecuente riesgo para la libertad de expresión y la democracia–, esto no significa que las plataformas deban responder como meros intermediarios, sin ninguna responsabilidad por los contenidos que se publican. Tráfico de fauna silvestre, tráfico de personas, negocios ilegales y pedofilia son algunos de los contenidos que no pueden aceptarse ni tolerarse en las plataformas digitales, y las empresas que son sus dueñas deben cooperar para eliminarlos.

- **Normas sobre los derechos ciudadanos online.** Esta normativa busca permitir el spam indiscriminado una vez que las empresas obtienen los datos de un potencial consumidor/a, y no las obliga a ofrecer estándares de privacidad, ni protección de datos, ni protección al consumidor/a en línea contra estafas. Más bien, la normativa sugiere que los problemas en la web deben ser resueltos en la web y no en tribunales de competencia.

- **Neutralidad de la red.** Este polémico principio establece que los Estados no pueden priorizar unas plataformas o contenidos de los que circulan en la red por sobre otros; es decir, que tienen que ser neutrales y tratarlos de igual manera (por ejemplo, en la gratuidad del servicio). Se trata de un principio fuertemente debatido en la OMC. China, por caso, ha sido explícitamente no neutral al privilegiar a las plataformas de origen nacional por sobre otras, con el fin de eliminar la competencia en el mercado interno y consolidar

plataformas poderosas. Por su parte, Estados Unidos quiere establecer la neutralidad en la red para acceder al mercado chino, pero sus propias empresas rompen este principio casi constantemente y el gobierno lo permite. Cuando una compañía de telecomunicaciones establece que algunas plataformas son de uso gratuito (por ejemplo, ofrece Whatsapp gratis en su plan de datos) lo que realmente está ocurriendo es que prioriza a unas por sobre otras, rompiendo el principio de neutralidad en la red.

Estas y otras normas son debatidas en los acuerdos de libre comercio que se encuentran actualmente en negociación. Pero, sobre todo, en el acuerdo plurilateral que se negocia en la OMC. Es una normativa que desregula la economía digital, estableciendo una arquitectura supranacional según la cual las empresas son libres de regular el mercado como les plazca y los Estados se limitan a ser meros proveedores de conectividad, observando lo que las empresas hacen sin poder actuar demasiado. Las reglas de juego que se busca establecer son reglas que benefician a unos pocos.

La postpandemia y un extractivismo sin límites

En los últimos años, se ha experimentado una aceleración del proceso de digitalización de la vida nunca antes visto. Definitivamente, la digitalización no es un fenómeno nuevo, ella ya formaba parte de nuestras vidas desde antes de la pandemia de COVID-19. Pero, a partir de la emergencia sanitaria, el proceso se acentuó y aceleró. Las herramientas digitales fueron fundamentales para trabajar, comunicarse, comprar insumos, y hasta para acceder a derechos básicos y fundamentales, como la educación y la salud. El comercio electrónico creció de modo exponencial (El Economista, 2021) y parece no haber negocio que no haya tenido que ofrecer venta por web o redes sociales y entrega en la puerta del hogar o comercio. El Estado se transformó, como lo muestra el índice de digitalización del Estado que elabora Naciones Unidas: más de 22 países en vías de desarrollo fueron promovidos a categorías más altas en el índice este año (United Nations Publications, 2020).

En este contexto, las empresas de tecnología y plataformas digitales fueron las grandes ganadoras de la pandemia. Mientras que el capital industrial tradicional pedía a gritos rescates y ayuda (Pandise, 2021), el capital digital aumentaba exponencialmente sus ventas y ganancias. En efecto, Amazon facturó un 220% (Weise, 2021) más que años anteriores y empresas como Netflix, YouTube y Rappi fueron claras ganadoras, posicionándose en los mercados y afianzando el dominio monopolístico⁶ de la demanda del servicio.

La pandemia fue cesando, pero muchas costumbres y herramientas quedaron. Se naturalizó la utilización de herramientas digitales en muchos sectores y es indudable que algunas de ellas quedarán en los años por venir. El teletrabajo como modalidad laboral es reclamado por empleadores y trabajadores como modelo deseable en algunos sectores e industrias. La atención web, los cursos y seminarios, las carreras cortas y la oferta educativa y de entretenimiento *online* decididamente no se modificarán, sino que, más bien, se acentuarán y encontrarán nuevas formas innovadoras en los años venideros.

Lo cierto es que el extractivismo de datos no se detuvo y la utilización de herramientas digitales se intensificó. El resultado de esto fue una acumulación de materia prima digital sin regulaciones, con libre movilidad y casi sin pago de impuestos. El crecimiento exponencial dejó ver las falencias de un capitalismo desregulado que necesita ser disciplinado a fin de que las ganancias se redistribuyan y los beneficios lleguen a todos y a todas.

Así, los Estados que hasta hace poco contemplaban el proceso sin saber qué hacer, comenzaron a tomar acciones: cobrar impuestos parecía lo obvio, pero la situación no resultaba fácil. Efectivamente, al imponer impuestos internos, se termina aumentando el precio del servicio en detrimento del consumidor y la consumidora y no se logra el objetivo principal de que las empresas de tecnología paguen por las ganancias extraordinarias que reciben (OECD, 2021a).

Otra iniciativa a la que se recurrió son las leyes antimonopolio y en favor de la competencia, ya vigentes en muchos países. En efecto, la mayoría de las plataformas y empresas de tecnología buscan como estrategia fundamental para hacer funcionar el modelo de negocios ser monopolísticas en el mercado. Nadie quiere tener muchas redes sociales todas iguales, con amigos dispersos entre todas ellas. Los motores de búsqueda son más precisos cuanto más datos acumulen y más información carguen los usuarios. Las plataformas de entrega logran las mejores promociones y llegan a todos los barrios, si concentran el mercado. En definitiva, estas empresas funcionan mejor cuanto más monopolísticas son, ofreciendo la mejor experiencia de usuario. Pero también eliminar la competencia hace que tengan prácticas poco competitivas y de abuso de posición dominante.

Se podría afirmar que la estrategia en el corto plazo puede ser favorable, pero en el largo plazo se arriba a un mercado menos innovador, más caro para el usuario, menos diverso y más concentrado. Las empresas de plataforma, por ejemplo, dan pérdidas monstruosas a nivel global y desarrollan estrategias de dominación de mercado bajo la promesa de dar ganancias en el futuro, tal como ocurrió con Amazon (Griswold & Karaian, 2018). Así, incurren en compraventa de negocios locales y eliminación de competidores mediante el *dumping* comercial, entre otras estrategias. En este contexto, muchos Estados han comenzado a aplicar sus normativas en favor de la competencia, buscando sostener la diversidad en el mercado interno, separando a las empresas y no autorizando fusiones y adquisiciones, entre otros fallos judiciales (UNCTAD, 2021).

Las leyes de protección de datos son el otro gran instrumento regulatorio utilizado en el mundo. Muchos países ya las tenían; algunos tuvieron que actualizarlas; otros tuvieron que hacer una regulación desde cero. En la región, Brasil y Uruguay (por mencionar algunos países) aprobaron recientemente la regulación de protección de datos. Argentina, por su parte, no la ha actualizado, pero especialistas afirman que la regulación

6. Nos referimos a "monopolio" cuando existe solo una empresa que ofrece un bien o servicio en el mer-

cado, pero también cuando habiendo competidoras, ellas carecen de poder de mercado.

vigente es bastante protectora, mientras que las debilidades están en su divulgación e implementación. La UE emitió una regulación que en la literatura se conoce con las siglas GDPR (EU, 2018) y que es considerada de vanguardia, ya que protege la privacidad del ciudadano y limita lo que las empresas pueden hacer con los datos de los ciudadanos europeos, tanto en su territorio como en otras latitudes.

Finalmente, llegó la innovación a la regulación. Es que el desafío de la regulación a la tecnología ya no admitía dilaciones y se comienzan a ver respuestas. Tanto China como la UE lograron regulaciones que intentan auditar algoritmos, establecer pisos de derechos para trabajadores e imponer exigencias a los desarrollos considerados riesgosos, entre otras medidas. Otros Estados se encuentran debatiendo este tipo de normativas a la luz de lo alcanzado, sobre todo, por la UE, que al momento no impone estándares económicos y de innovación, pero sí regulatorios. En efecto, todo aquel que quiera hacer negocios con el viejo continente debe adecuarse a estos estándares. Y la exportación de regulación está en el orden del día (Bradford, 2020).

Tomar como referencia los desarrollos normativos de la UE no es necesariamente denostable. En efecto, la UE tiene un amplio grupo de expertos que analizan las regulaciones y las aprueban en espacios democráticos y participativos. Pero, en ese sentido, América Latina necesita sus propios debates internos. La agenda en la región parece, sin embargo, dominada por tecnófilos que creen que la tecnología soluciona todos los problemas sean sociales, económicos, o medioambientales. Una idea muy extendida en los medios de comunicación es la de que, si América Latina se aboca a la programación para las grandes corporaciones, saltará al desarrollo de la noche a la mañana. En general, esta idea viene acompañada por una propuesta de incorporación indiscriminada de tecnología en cuanto espacio público y privado se pueda. Existe poco debate respecto a qué tecnologías son las mejores, cuáles se adaptan más a nuestros intereses y cómo lograr un desarrollo tecnológico con industrialización digital. Mucho más alejados aun, parecen estar

el debate regulatorio y cualquier intento de establecer normas en favor de la ciudadanía; lo que, según los grandes medios de comunicación, parecería ir en detrimento de la innovación. El miedo a un retraso tecnológico mayor que el que ya sufrimos y el discurso de los grandes conglomerados de poder parecen jugar en contra de la posibilidad de debates genuinos acerca de la brecha digital, los problemas de conectividad, o los desarrollos tecnológicos locales, con una lógica diversa de la corporativa o la estatal que plantean el capitalismo norteamericano y el chino respectivamente. Sin embargo, es necesario un marco normativo ajustado a cada país, con una genuina búsqueda de la redistribución de ganancias que lleve a un desarrollo económico regional.

La negociación de las reglas supranacionales de comercio necesita una respuesta a nivel local antes de que la OMC avance en las aprobaciones. Es la única forma de limitar un paradigma de capitalismo digital desregulado que lleve a acentuar desigualdades. América Latina necesita este debate de modo urgente, ya que el tiempo apremia, en un proceso de aceleración de cambio tecnológico, donde las grandes empresas siguen creciendo y convirtiéndose en actores internacionales que definen políticas locales y tuercen la voluntad de los gobiernos de turno.

¿Y las mujeres?

Decididamente, la agenda feminista hoy debe incluir a la transformación digital. Si algo se proponen los feminismos es cambiar un sistema que ha sometido a la mujer y le ha asignado un rol social instrumental en la economía patriarcal capitalista. La economía digital propone una profundización del sistema con un "lavado rosa" (Sacayán, s.f.) que responde a las demandas de las mujeres solo de manera aparente.

Son múltiples los impactos que la economía digital ha tenido y tiene en las vidas de las mujeres. Y todos ellos exigen una respuesta regulatoria necesaria y urgente. Como primera necesidad, se plantea la importancia de auditar algoritmos. En

7. Como fue el caso del algoritmo de contratación de Amazon, cuya auditoría puso al descubierto su sesgo

discriminatorio. (Dastin, 2018)

los últimos años se han visto múltiples casos de algoritmos que discriminan contra las mujeres⁷. Esto es así porque los datos que alimentan a los algoritmos vienen cargados con historias de violencia patriarcal y discriminación que el algoritmo cuidadosamente replica, ya que eso hace la inteligencia artificial: predecir y repetir patrones en base a la información que se le suministra. Pero no solo eso, sino que muchos de esos algoritmos (la inmensa mayoría) están programados por hombres de países desarrollados. En efecto, menos del 14% de los programadores a nivel global son mujeres (Daley, 2021) y, de ellas, el porcentaje de minorías étnicas es prácticamente inexistente. Esto lleva a desarrollar sistemas que automatizan la desigualdad patriarcal y que, por lo tanto, deben ser auditados a fin de que no reproduzcan y refuercen, de modo imperceptible, los patrones de violencia machista en el ámbito de la economía digital.

Se necesita, a su vez, una industrialización digital en los países menos desarrollados que lleve a soñar niveles dignos de vida, diversidad tecnológica y creación de puestos de trabajo con alto valor agregado en las economías periféricas. Las economías latinoamericanas no pueden ser reducidas a meras usuarias de tecnología; deben ser productoras activas. Cuando vemos el debate en torno al futuro del trabajo, los sectores que están creciendo son el comercio, la economía del cuidado, la salud, la educación y las carreras CITM (Ciencia, Ingeniería, Tecnología y Matemática). Las mujeres estamos ubicadas en sectores muy bien delimitados y las paredes de cristal son un factor importante a la hora de plantear una movilidad entre sectores. Ergo, se necesitan políticas públicas activas de inserción de mujeres en las carreras de mayor valor agregado y empresas que demanden esa mano de obra. Urgen desarrollos nacionales que tomen esa demanda y la incentiven, a fin de que más mujeres puedan insertarse en los empleos del futuro, pero también de conservar sectores estratégicos y parte de la cadena de producción digital dentro de los confines de un país.

Para lograr esto, probablemente, sea pertinente que los Estados impongan a las empresas de tecnología requisitos de procesamiento local de los datos recabados dentro del país. Es en el procesamiento de datos donde la economía digital genera valor, y conservar esta actividad estratégica en la cadena global de producción de produc-

tos digitales puede ser útil para incentivar que exista un ecosistema de ingenieros e ingenieras, programadores y programadoras, y especialistas que se dediquen al procesamiento de datos. Esto es muy importante porque con la llegada de las redes 5G, la cercanía de procesamiento y almacenamiento de datos será clave para desarrollar más y mejores servicios que precisen de una menor latencia, como los automóviles autónomos. Si los países de la región no comienzan a desarrollar estas capacidades, no será posible ofrecer este tipo de servicios ni, por consiguiente, desarrollar esas industrias, quedando la región con aun más retraso tecnológico y aumentando la brecha digital entre países.

Las normas referentes a la privacidad y la protección de los consumidores en línea también tienen una aplicación diferencial según los géneros. En efecto, las mujeres sufrimos en la red la misma (¡o mayor!) discriminación y la misma violencia que sufrimos en la vida offline. Cyberbullying, acoso, difusión de imágenes no consentidas, discriminación en plataformas de compra y venta, son solo algunos de los múltiples impactos. A veces, esas discriminaciones son expresas y visibles y otras son silenciosas, a través de algoritmos. Por ejemplo, está documentado que las choferes de Uber en Estados Unidos ganan un 7% menos que sus colegas hombres. (Cook et al., 2020). Esto se debe a la mala calificación que reciben los usuarios que encuentran disgusto en ver que una mujer los lleve en un coche y no en su *performance* real a la hora de manejar. En este sentido, necesitamos normas y estándares eficientes que protejan la privacidad de las mujeres en línea y les den derechos como consumidoras y usuarias para poder demandar a sus victimarios en tribunales de defensa, y no simplemente librar estos delitos y contravenciones a la mera resolución por parte de empresas que muchas veces carecen de juicio y resultan más machistas que muchos ciudadanos.

No es ningún secreto el hecho de que en muchas plataformas existen negocios ilegales. Son conocidas la explotación sexual y la trata de personas a que son sometidas las mujeres mediante plataformas *online*. Las plataformas deben ser responsables de los contenidos que publican para contribuir a terminar con este tipo de esclavitud. Y esto no es lo único, existen también formas más sutiles de expresiones patriarcales, como la difu-

sión de imágenes hegemónicas, o la prohibición de publicación de contenido de interés (Barber, 2020). Con frecuencia, son eliminadas de redes sociales cuentas cuya única "violación a las normas" es brindar información ginecológica, o vender ropa interior para cuerpos disidentes. Y las plataformas no tienen ningún tipo de castigo por decidir arbitrariamente eliminar y editar contenido sin consentimiento del usuario. Necesitamos normas que establezcan las responsabilidades de las plataformas, los deberes del Estado y el empoderamiento de la sociedad para regular dicho contenido. Debe ser un esfuerzo de todos y todas, con sistemas regulatorios claros y eficientes.

Así, vemos cómo muchas de las reglas comerciales que se plantean en la OMC son contrarias a una economía digital feminista, inclusiva y diversa, con capacidad de llevar la igualdad de género como agenda. Paradójicamente, es la igualdad de género la que se utiliza como bandera para promover la agenda de economía digital (UNCTAD, 2017). Se argumenta que la tecnología es neutral al género y que, por lo tanto, es el máximo igualador. Que una mujer que vende productos en cualquier punto del planeta recibe el mismo salario que un hombre con la misma tarea, en el otro lado del mundo; y que, entonces, incentivar el crecimiento de las compañías de

tecnología es promover la igualdad de género. Nada más alejado de la realidad. El patriarcado no se soluciona con tecnología. Se soluciona con transformación social. No es una cuestión de más o menos tecnología, sino de cómo y para qué incluimos tecnología. Un lavarropas es neutral al género. Funciona igual si lo enciende un hombre o una mujer, pero estamos muy lejos de poder asegurar que el lavarropas en sí nos iguale. Sería ridículo opinar eso. Es más, los argumentos de venta y el marketing del producto refuerzan estereotipos, a través de publicidades que reproducen roles socialmente impuestos. Otra vez, el problema no es tecnológico, es social. Y, por ende, necesita respuestas desde la regulación, desde la política pública y desde la educación ciudadana. Favorecer a unas pocas vendedoras que lograrán vender productos desde latitudes desarrolladas (ya que superan más fácilmente barreras tecnológicas, culturales y comerciales) a cambio de mayor concentración de internet y limitación de la capacidad regulatoria de los Estados no parece ser un intercambio conveniente en la agenda feminista. Necesitamos tecnología feminista y feminismo tecnológico. Y, sobre todo, reglas que empoderen a los Estados para que tengan la capacidad de moldear a las empresas, y no lo contrario.

Referencias bibliográficas

- Barber, C. (2020, November 4). El canon de belleza, un estereotipo para romper. Unidiversidad. Consultado en 14 de diciembre, 2021, en <https://www.unidiversidad.com.ar/el-canon-de-belleza-un-estereotipo-para-romper>
- Bradford, A. (2020). The Brussels Effect: How the European Union Rules the World. Oxford University Press.
- Cook, C., Diamond, R., Hall, J. V., List, J. A., & Oyer, P. (2020, Mayo). The Gender Earnings Gap in the Gig Economy: Evidence from over a Million Rideshare Drivers. Stanford University. Consultado en 14 de diciembre, 2021, en <https://web.stanford.edu/~diamondr/UberPayGap.pdf>
- Cyberspace Administration of China/中华人民共和国国家互联网信息办公室. (2021, agosto 27). State Internet Information Office on the "Internet information service algorithm recommendation management regulations (draft for comment) Notice of Public Consultation/ 国家互联网信息办公室关于《互联网信息服务算法推荐管理规定（征求意见稿）》公开征求意见的通知. http://www.cac.gov.cn/2021-08/27/c_1631652502874117.htm?mc_cid=ac393a0c3b&mc_eid=f8a3931b69&mc_cid=85e6e5aba6&mc_eid=3a75469239
- Daley, S. (2021). Staggering Women In Tech Stats, Challenges and Solutions For 2021. Built

In. Consultado en 14 de diciembre, 2021, de <https://builtin.com/women-tech/women-in-tech-workplace-statistics>

Dastin, J. (2018, October 10). Amazon scraps secret AI recruiting tool that showed bias against women. Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-amazon-com-jobs-automation-insight-idUSKCN1MK08G>

Dogra, S. (2021, octubre 29). Top 5 tech companies earned over \$72 billion in last 3 months, enough to buy a cake for everyone on Earth. India Today. <https://www.indiatoday.in/technology/news/story/top-5-tech-companies-earned-over-72-billion-in-last-3-months-enough-to-buy-a-cake-for-everyone-on-earth-1871043-2021-10-29>

El Economista. (2021, septiembre 3). Estiman que el comercio electrónico crecerá 56% en Argentina. El Economista. <https://eleconomista.com.ar/negocios/estiman-comercio-electronico-crecera-56-argentina-n45977>

EU. (2018). General Data Protection Regulation (GDPR) Compliance Guidelines. Consultado en 14 de diciembre, 2021, en <https://gdpr.eu/>

EU. (2021). Regulatory framework on AI | Shaping Europe's digital future. Shaping Europe's digital future. Consultado en 14 de diciembre, 2021, en <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/regulatory-framework-ai>

Griswold, A., & Karaian, J. (2018, February 1). It took Amazon 14 years to make as much in net profit as it did last quarter. Quartz. Consultado en 14 de diciembre, 2021, en <https://qz.com/1196256/it-took-amazon-amzn-14-years-to-make-as-much-net-profit-as-it-did-in-the-fourth-quarter-of-2017/>

Huddleston, T. (2020, February 4). Amazon had to pay federal income taxes for the first time since 2016. CNBC. <https://www.cnbc.com/2020/02/04/amazon-had-to-pay-federal-income-taxes-for-the-first-time-since-2016.html>

Kozul-Wright, R., & Banga, R. (2020). Moratorium on electronic transmissions: implications and way forward (Vol. UNCTAD Research Paper No 47). UNCTAD. https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2020d6_en.pdf

OECD. (2021a, July 1). Highlights brochure: Addressing the tax challenges arising from the digitalisation of the economy, July 2021. OECD. Consultado en 14 de diciembre, 2021, en <https://www.oecd.org/tax/beps/brochure-addressing-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-july-2021.pdf>

OECD. (2021b, July 1). 130 countries and jurisdictions join bold new framework for international tax reform. OECD. Consultado en 14 de diciembre, 2021, en <https://www.oecd.org/newsroom/130-countries-and-jurisdictions-join-bold-new-framework-for-international-tax-reform.htm>

OMC. (s.f.). OMC | Comercio Electrónico. World Trade Organization. Consultado en 14 de diciembre, 2021, en https://www.wto.org/spanish/tratop_s/ecom_s/ecom_s.htm

OMC. (2019, abril 29). Los Miembros de la OMC examinan la moratoria relativa al comercio electrónico. World Trade Organization. Consultado en 14 de diciembre, 2021, en https://www.wto.org/spanish/news_s/news19_s/ecom_29apr19_s.htm

OMC. (2021). Joint statement on e-commerce news archives. World Trade Organization. Consultado en 14 de diciembre, 2021, en https://www.wto.org/english/news_e/archive_e/jsec_arc_e.htm

Pandise, E. (2021, March 9). One year into pandemic, Main Street bankruptcies continue. NBC News. Consultado en 14 de diciembre, 2021, en <https://www.nbcnews.com/business/consumer/which-major-retail-companies-have-filed-bankruptcy-coronavirus-pandemic-hit-n1207866>

Sacayán, A. D. (s.f.). PINKWASHING. Diario Digital Femenino. Consultado en 14 de diciembre, 2021, en <https://diariofemenino.com.ar/df/wp-content/uploads/2020/02/Tesis-PS.pdf>

Twitter Inc. (2021, January 8). Permanent suspension of @realDonaldTrump. Twitter Blog. Consultado en 14 de diciembre, 2021, en https://blog.twitter.com/en_us/topics/company/2020/suspension

UNCTAD. (2017). The Gender Dimension of E-commerce. UNCTAD. Consultado en 14 de diciembre, 2021, de <https://unctad.org/es/node/25867>

UNCTAD. (2021, July 9). Competition law, policy and regulation in the digital era. UNCTAD. Consultado en 14 de diciembre, 2021, de https://unctad.org/system/files/official-document/ciclpd57_en.pdf

United Nations Publications (Ed.). (2020). United Nations E-Government Survey 2020. UN.
Weise, K. (2021, May 12). Amazon's profit soars 220 percent as pandemic drives shopping online. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2021/04/29/technology/amazons-profits-triple.html>

Wikipedia. (s.f.a). Contracumbre de Seattle. Wikipedia. Consultado en 14 de diciembre, 2021, de https://es.wikipedia.org/wiki/Contracumbre_de_Seattle

Wikipedia. (s.f.b). Escándalo Facebook-Cambridge Analytica. Wikipedia. Consultado en 14 de diciembre, 2021, de https://es.wikipedia.org/wiki/Esc%C3%A1ndalo_Facebook-Cambridge_Analytica

Wikipedia. (s.f.c). Prometea. Wikipedia. Consultado en 14 de diciembre, 2021, de <https://es.wikipedia.org/wiki/Prometea>

Zuboff, S. (2020). La era del capitalismo de la vigilancia: la lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder (A. Santos Mosquera & A. Santos, Trans.). Paidós.

Impactos del acuerdo Mercosur-Unión Europea en el empleo de las mujeres en Brasil¹

Marta Reis Castilho² y Kethelyn Ferreira³

1. Introducción

El análisis de los impactos socioeconómicos del comercio internacional, por mucho tiempo, ha sido considerado neutro en lo que se refiere a las desigualdades de género, es decir, los efectos de cambios en el nivel o el tipo de integración comercial de los países impactaría en mujeres y hombres de la misma manera (López, Muñoz y Cáceres, 2019). En las últimas dos décadas progresivamente se ha difundido la percepción de que esa neutralidad no existe debido a que mujeres y hombres ocupan posiciones diferenciadas en el trabajo remunerado y no remunerado (Fontana, 2009). Esas diferencias pueden, además, impactar en el desempeño comercial y la competitividad de los países (UNCTAD, 2017; Zarrilli, 2017). Es decir, la economía es una estructura portadora de género. Las relaciones de género están formadas y condicionadas por el contex-

to en el que se inscriben las relaciones sociales, originando estereotipos como la división sexual del trabajo y la segregación vertical u horizontal⁴ (Ridgeway y Correll, 2004).

Partiendo de ese presupuesto, es tema frecuente en la literatura si la liberalización comercial contribuye a la reducción de las desigualdades entre mujeres y hombres o si las refuerza. Ese cuestionamiento está en parte relacionado con las características de los empleos asociados a las exportaciones e importaciones relativamente, y al empleo total de la economía. De hecho, como lo subraya Fontana (2009), las especificidades de los países tendrán un papel fundamental en las respuestas a esos cuestionamientos. Es decir, factores como las instituciones del mercado de trabajo, las características socioeconómicas del país y el grado de acceso a los mercados y a las informaciones tienen fuerte

1. El presente texto es una versión reducida del estudio del mismo nombre.

2. Economista, investigadora y docente de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Master en Economía de la Industria y Tecnología por la misma universidad. Doctora en Ciencias Económicas por la Université Paris 1 Pantheon-Sorbonne. Es investigadora asociada en el Laboratorio DIAL - Université Paris Dauphine / IRD

3. Licenciada en Ciencias Económicas, Instituto de

Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Maestranda en el programa de Posgrado del mismo instituto.

4. La segregación vertical se refiere a la dificultad que tienen las mujeres de ascender jerárquicamente y ocupar puestos de toma de decisión. La segregación horizontal por su parte, se refiere a la permanencia de las mujeres en sectores económicos específicos de ciertos tipos de ocupaciones. (OIT-PNUD, 2019, apud Barafani e Verna, 2020).

influencia en la determinación de los resultados del comercio para las mujeres. Además, el volumen y el perfil del empleo asociado al comercio se distinguen según los socios comerciales, sobre todo en el caso de países con diferentes especializaciones geográficas y sectoriales, como es el caso de Brasil.

En este trabajo buscamos evaluar el impacto del acuerdo Unión Europea-Mercosur para el empleo de las mujeres brasileñas. Este acuerdo, cuya firma se arrastra desde hace 20 años debido a las divergencias de intereses entre los dos bloques, por fin ha sido firmado a fines del mandato del presidente Mauricio Macri con el beneplácito del presidente brasileño (Jair Bolsonaro) en 2019. El acuerdo sigue la tendencia de los acuerdos amplios y abarcadores que la Unión Europea viene firmando en los últimos tiempos y compromete a los países del Mercosur a involucrarse en temas no comerciales que hasta ahora no formaban parte de los acuerdos multilaterales y bilaterales firmados por el bloque – especialmente, propiedad intelectual y compras gubernamentales-.

En lo que se refiere a la liberalización comercial, el acuerdo prevé una fuerte reducción arancelaria para los productos industriales del Mercosur y una liberalización más moderada para el mercado europeo de productos agrícolas, como resultado del cronograma y la manutención de algunas barreras no arancelarias. En particular para la industria brasileña, el aumento de la competencia, con una industria altamente competitiva como la europea, puede impactar de manera significativa la producción nacional y los empleos a ella asociados (Sarti e Castilho, 2021).

Vale resaltar que reconocemos que esa "no neutralidad" de los fenómenos económicos, en particular del comercio exterior, no se restringe a las diferencias de género: los efectos de cambios en las condiciones y políticas económicas no afectan de la misma manera a los diversos individuos con distintas inserciones en la socie-

dad, como las personas de diferentes estratos socioeconómicos, diferentes colores o razas, diferentes orientaciones sexuales o diferentes identidades de género⁵. En ese sentido, Azar, Espino y Salvador (2009) afirman que aunque el género sea una variable explicativa de las desigualdades sociales, no deja de ser una construcción social, tal como la raza, etnia, clase y sexualidad, categorías también construidas socialmente que se cruzan con el género y contribuyen a determinar la posición de los individuos en la sociedad. Además de esas diferencias, hacia el interior del grupo de mujeres, el nivel educacional, la edad, poseer o no hijos y la edad de ellos, además de las diversas obligaciones impuestas en sus hogares y comunidades, también ejercen influencia sobre sus inserciones en los mercados laborales (Fontana, 2009).

Es importante recordar que, aunque el presente estudio se dedique al mercado laboral remunerado, los impactos de un acuerdo comercial no están limitados a este. Según Fontana (2020), los cambios en las políticas comerciales pueden afectar a la población a través de los siguientes canales: empleo, consumo y servicios públicos. En el primer canal, se considera que las políticas influirán en la expansión o contracción de los diferentes sectores, pudiéndose alterar la demanda de trabajadores y trabajadoras en los mismos. En el segundo canal, se entiende que los precios relativos y la oferta de bienes también pueden sufrir alteraciones. Y por fin, en el tercer canal, la idea es que los servicios sociales ofrecidos, tanto como su calidad, se puedan transformar.

La restricción del análisis de las relaciones de género y comercio exclusivamente a través de los vínculos entre comercio y mercado laboral tiende a ignorar otros factores y aspectos externos al mercado laboral, pero que también contribuyen a las desigualdades (Azar et al, 2009). Es el caso de las responsabilidades asignadas a las mujeres en la esfera no remunerada de la economía, que se reflejan en desventajas respecto a la inserción en el mercado laboral, pero también

5. Sobre este punto, Oliveira et al. (2021), por ejemplo, señalan una superposición de discriminaciones asociadas a esas diversas categorías, y esa superposición

en última instancia contribuye a fortalecer la jerarquización impuesta por la división sexual del trabajo.

respecto a la distribución de la riqueza, acceso a los bienes públicos y a las esferas de poder. Independientemente de los diferentes canales de transmisión, los cambios en la regulación del comercio –como los acuerdos regionales y multilaterales– afectan la vida de las mujeres de manera diferenciada.

Si bien tanto la teoría económica como el análisis de fenómenos y políticas concretas insisten en la neutralidad con respecto al género, la existencia de mecanismos culturales y económicos hace que las mujeres enfrenten diferentes formas de discriminación en diferentes espacios económicos y en el trabajo de reproducción.

Debido a los diversos mecanismos de discriminación existentes, también el comercio exterior –y, en consecuencia, los acuerdos comerciales–, afectan de manera diferente a las mujeres. El vínculo más evidente entre comercio y género se da, de hecho, a través del mercado laboral remunerado. Los cambios en la composición de los flujos comerciales internacionales impactan en el empleo y en consecuencia, tienen impactos de género diferentes, dependiendo del sector afectado, con uso más intensivo de mano de obra femenina o masculina, o por las diferencias salariales que existen entre mujeres y hombres. La relación entre mercado laboral y comercio también puede ser en sentido contrario, es decir: el salario más bajo que se suele pagar a las mujeres puede ser una ventaja comparativa (Fajnzilber, 1988) y favorecer a países cuya especialización se concentra en sectores altamente "feminizados" (UNCTAD, 2014, Sipelman; Busse, 2005).

El trabajo no remunerado también puede verse afectado por la evolución del comercio internacional, ya sea por cambios en el propio mercado laboral remunerado, o por cambios en el acceso a bienes o servicios públicos de cuidado. De hecho, la distribución del tiempo de hombres y mujeres entre trabajo remunerado, trabajo no

remunerado y ocio puede verse influenciada por cambios en los precios relativos de bienes y servicios y en las condiciones de trabajo remunerado, potencialmente afectadas por el comercio internacional. Como sus canastas de consumo son distintas, los cambios en los precios tienen impactos diferentes sobre la capacidad de compra de los dos grupos. Evidentemente, existe una interseccionalidad de este aspecto con la clase social.

Más allá de estos mecanismos específicos de vinculación / comunicación / relación entre comercio y género, la orientación de políticas comerciales suele estar inserta en una orientación de política económica más amplia. Normalmente, el proceso de liberalización comercial viene asociado a la implementación de las llamadas reformas estructurales, que tienen como uno de los principales objetivos y motivaciones la reducción del Estado, incluidos los procesos de privatización, desregulación y reducción de la inversión estatal. Según Bidegain (2009), "La liberalización comercial es parte de un proceso de ajuste estructural que afecta la provisión de servicios en el ámbito de la economía del cuidado, restringiendo el acceso a los mismos por parte de grandes sectores de la población, especialmente aquellos con bajos ingresos". En este sentido, algunos efectos directos de la liberalización comercial pueden amplificarse mediante la adopción del paquete de políticas adoptadas que refuercen la orientación liberal. En Brasil, por ejemplo, la liberalización comercial en la década de 1990 resultó de la adopción de un conjunto de políticas neoliberales destinadas a reducir el papel del Estado en la economía⁶.

Finalmente, el comercio internacional también puede influir en la vida de las mujeres a través del efecto que puede tener sobre el crecimiento económico y la pobreza⁷. Aunque la relación entre comercio y crecimiento no esté claramente demostrada en la literatura empírica (ver Rodrí-

6. Ver, por ejemplo, el estudio sobre el impacto de la privatización del agua en las mujeres en la ciudad de Manaus (Equit, 2013).

7. Como señala Cagatay (2005), uno de los argumentos que se ha utilizado a favor de la liberalización co-

mercial es que la expansión del comercio tiene efectos "igualadores", desde una perspectiva de género, ya que contribuye a mayores tasas de crecimiento económico y aumenta el grado de competencia entre las economías.

guez y Rodrik, 2000), si existe, de alguna manera influirá en la vida de las mujeres, ya sea a través de los ingresos o de las oportunidades laborales, ya sea a través de la reducción de la pobreza o de las oportunidades de consumo.

2. Características del comercio entre Brasil y la Unión Europea

Históricamente, los países europeos se ubicaron entre los principales socios comerciales de Brasil, así como de los demás países del Mercosur. Si bien su peso en el comercio exterior brasileño de bienes se ha reducido significativamente, los países europeos continúan teniendo, en conjunto, un peso en las exportaciones e importaciones brasileñas similar al de Estados Unidos. La novedad en los últimos años es la competencia china: los flujos comerciales entre Brasil y China crecieron a un ritmo acelerado en la década de 2000 y este país se convirtió en el primer socio comercial de Brasil. En 2019, China representó el 25% del comercio exterior brasileño, mientras que la Unión Europea en su conjunto, el 17,3% (la mitad del peso observado en las décadas de 1960 y 70).

La relación comercial entre Brasil y UE es característica de tipo Norte-Sur, ya que Brasil exporta mayoritariamente productos agrícolas y minerales, procesados o no, e importa principalmente manufacturas, con un peso significativo de los productos más sofisticados.

El 64% de las exportaciones brasileñas a la UE se concentra en productos agropecuarios, productos de la industria de extracción de minerales, alimentos y bebidas, y productos metalúrgicos y siderúrgicos. La concentración y configuración son relativamente cercanas a las del total de las exportaciones brasileñas⁸. En términos de evo-

lución, en el caso de las exportaciones de la UE, no hubo cambios muy importantes: si bien hay un fuerte movimiento de internalización y concentración de la agenda de exportación total, en el caso de las exportaciones a la UE, la estructura y grado de concentración muestran cierta estabilidad desde principios de la década de 2000. Al mirar los productos de manera desagregada⁹, la mayoría de los 15 con mayor participación en la agenda en 2018 corresponde a bienes agrícolas procesados o no, productos minerales no procesados o con ciertos procesamientos (metalurgia o siderurgia) y celulosa, además de contar con 3 productos manufacturados con mayor grado de elaboración: aeronaves, autopartes y ciertas máquinas y equipamientos mecánicos.

La lista de importaciones provenientes de la UE es bastante diferente a la de exportaciones, y también se destaca en relación con las importaciones totales porque está más diversificada, con un peso predominante de manufacturas y, en particular, de mayor sofisticación. En cuanto a las importaciones totales, Brasil no importa productos minerales (principalmente petróleo y derivados) del continente europeo, que es la mayor diferencia en relación con las compras externas totales. Los tres grandes sectores que responden por la mayoría de los productos importados de la UE son los productos químicos y petroquímicos, la maquinaria y el equipamiento y el material de transporte. En la clasificación SCN que usamos aquí (relativamente agregada), tres productos representaron el 36% de las importaciones provenientes de la UE en 2018: cierta maquinaria y equipamiento mecánico, productos farmacéuticos y autopartes.

La UE es un socio muy relevante para Brasil, especialmente para algunos sectores. Por el lado de las exportaciones, UE es un mercado importante para productos agropecuarios y alimenticios,

⁸. Actualmente, la concentración es mayor para las exportaciones totales que para la UE, en gran parte debido a la concentración extremadamente alta de las exportaciones brasileñas a China, que se ha convertido en el destino número uno para los productos brasileños. El índice Herfindal-Hirshman (HHI), que mide la concentración, mostró una tendencia hacia la concentración en las exportaciones totales y la estabilidad en

las exportaciones a la UE28, y en 2002 fue mayor para las ventas a Europa.

⁹. El análisis se basa en un desglose de 84 productos de la versión de clasificación del Sistema de Cuentas Nacionales (Sistema de Contas Nacionais – SCN) con 106 productos.

minerales y en menor medida, algunos otros productos manufacturados, como papel y celulosa (26% del total de exportaciones), metalurgia y siderurgia (18,5%) y productos químicos y petroquímicos (18,3%)¹⁰. Por el lado de las importaciones, UE se destaca como el principal proveedor de diversos sectores (papel y celulosa, minerales no metálicos y tabaco), sin embargo, las importaciones provenientes de la UE de los sectores químicos, maquinaria y equipamientos, y material de transporte son particularmente importantes para el total importado debido al volumen de las importaciones de estos sectores.

En tanto, el peso de Brasil en las importaciones europeas, descontando el comercio intra-UE, es insignificante: 1,6%, si bien es superior al peso de Brasil en las importaciones mundiales totales. Desde el punto de vista de las importaciones europeas, solo se destacan 3 sectores: tabaco, celulosa y papel y agropecuaria.

Vale la pena señalar que, en lo que respecta al comercio de servicios, la importancia de la UE es mucho mayor que en el comercio de bienes. En 2018 la UE representó el 46,2% del total de las importaciones brasileñas de servicios y, en el caso de las exportaciones, el peso de la UE fue del 27,8%.

Los principales socios de Brasil en la UE son Alemania, Holanda, Italia, España, Francia y Reino Unido. Holanda figura como el principal receptor de las exportaciones brasileñas, en gran parte por la entrada de granos por el puerto de Rotterdam, desde donde se distribuyen a los países europeos; lo mismo, en menor medida, ocurre con Bélgica. Alemania juega un papel destacado, tanto como país de destino como de origen de los productos comercializados. Italia, Reino Unido, Francia y España son socios tradicionales. Juntos, los países antes mencionados absorben alrededor del 83% de las exportaciones brasileñas y el 79% de las importaciones de UE a Brasil.

Las diferencias en los niveles de protección arancelaria y no arancelaria de los dos bloques revelan los intereses e indican el potencial de cada lado, ya que la protección arancelaria promedio en UE es mucho más baja que en Brasil. Sin embargo, difiere mucho para los productos agrícolas y no agrícolas, siendo el sector agrícola más protegido, tanto en términos arancelarios como no arancelarios. Brasil y Mercosur, por su parte, protegen más al sector industrial, básicamente con instrumentos arancelarios, aunque el arancel promedio aplicado a las importaciones de productos agrícolas no es muy inferior al promedio.

3. La situación del empleo femenino en Brasil en vísperas de la implementación del Acuerdo

El mercado laboral brasileño está marcado por la discriminación de género, muy evidente debido a la naturalización del rol de subordinación de las mujeres a los hombres. Como señala Saffioti (1987), la naturalización de esta subordinación es resultado de una dimensión sociocultural. Y en general, los problemas presentes en el mercado laboral reflejan la problemática relacionada con la dominación y subordinación de género presentes en la sociedad en su conjunto. En definitiva, la discriminación contra las mujeres tiene su raíz en las normas sociales, que les otorgan un rol de subordinación, ya sea en el trabajo remunerado o no remunerado (Himmelweit, 2000 apud Barrientos et al., 2019). Esta discriminación toma diferentes formas: el mercado laboral brasileño está marcado por una fuerte segregación horizontal y vertical de las mujeres¹¹. Y a pesar de que la población femenina en edad activa es superior a la masculina, el porcentaje de mujeres en la Población Económicamente Activa (PEA)¹² es menor que el de los hombres: en 2018, las mujeres re-

10. En el caso del tabaco, el peso de la UE es del 37,6%, sin embargo, el volumen de las exportaciones es relativamente bajo, como es el caso de los muebles.

11. La segregación horizontal se asocia a la perma-

nencia de las mujeres en sectores económicos específicos y ciertos tipos de ocupaciones, y la segregación vertical, a la baja representatividad femenina en puestos de liderazgo y asociados a la toma de decisiones (OIT-PNUD, 2019 apud Barafani; Verna, 2020).

presentaban el 44,6% de la Población en Edad de Trabajar (PET)¹³. Además, las tasas de participación (razón entre PEA y PET) y ocupación en el mercado laboral también muestran una infrarrepresentación femenina, siendo, respectivamente, 52,9% y 45,6% (menor que los hombres: respectivamente, 72% y 64,3%). Por otro lado, cuando analizamos a las personas desempleadas en la economía, las mujeres son mayoría –la tasa de desempleo femenino en 2018 fue del 13,8%, superior a la masculina en 3,2 pp (PNAD, 2018)¹⁴.

Varias razones pueden explicar la escasa representación de las mujeres en el mercado laboral remunerado. El 31,6% de las mujeres que dijeron no buscar trabajo en 2018 atribuyeron este hecho a la responsabilidad de hacerse cargo de las tareas del hogar, los hijos u otros familiares. Según Bruschini (1994), “la necesidad y posibilidades que tienen las mujeres de trabajar fuera del hogar dependen tanto de factores económicos como del lugar que ocupan en la unidad familiar” (p. 181), es decir, la responsabilidad de realizar las tareas domésticas socialmente conferidas a las mujeres se presenta como un claro impedimento para su búsqueda de empleo. Esta realidad es notoria en el caso brasileño, destacando uno de los impactos de la división sexual del trabajo en la inserción de la mujer en el mercado laboral remunerado.

En la práctica, las mujeres hacen mucho trabajo de manera gratuita. Este trabajo es casi siempre invisible y entendido como algo que surge de la naturaleza humana, en particular, de la naturaleza femenina (Himmelweit, 1999; Hirata y Kergoat, 2007). Este trabajo, aunque no sea remunerado o reconocido, es fundamental para la

socialización de los individuos y para la producción y mantenimiento de las capacidades humanas, de las que depende la vida económica. Además, las maneras en que se lleva a cabo este trabajo en las diferentes sociedades moldean la forma en que mujeres y hombres se insertan al mercado laboral remunerado (Hirata y Kergoat, 2007). La infrarrepresentación femenina en el mercado laboral remunerado y su clasificación como “desocupadas” subestima gran parte del trabajo realizado por las mujeres¹⁵, aunque, como señala Elson (1999), existe una clara intersección entre el desempeño de actividades remuneradas y no remuneradas, siendo ambas igualmente necesarias.

Además de las características de segregación vertical y horizontal, así como la presencia de discriminaciones y estereotipos en la inserción de las mujeres en el mercado laboral remunerado, este también se ha visto afectado en los últimos años por algunos fenómenos que tienden a acentuar las desigualdades. Ellos son: la reforma laboral de 2017, la urgencia de la pandemia y, en un horizonte de más largo plazo, los cambios tecnológicos.

La aprobación de la reforma laboral en 2017¹⁶ se configura como un nuevo obstáculo para una mayor igualdad entre hombres y mujeres en el mercado laboral. Como bien expresan Alves y Faria (2020), la reforma laboral provoca una “ampliación de las diferencias y desigualdades sociales que, históricamente, invisibilizan y subordinan a las mujeres”. Según Krawczun et al. (2020), la promulgación de esta ley culmina con importantes cambios en las relaciones empleadoras en el país. Para las autoras, los cambios en el artí-

12. La PEA corresponde a las personas en edad activa o insertas en la fuerza de trabajo, tanto las ocupadas como las desocupadas (CESIT, 2017).

13. La PET en Brasil comprende a todas las personas de 14 años o más (CESIT, 2017).

14. PNAD: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Encuesta Nacional por Muestra de Hogares)

15. Según el Manual de Entrevistas de la PNAD continúa (2017), no se consideran ocupadas las personas

que realizaron solo las siguientes actividades en la semana de referencia: i) producción destinada al autoconsumo de las personas del hogar sin remuneración; ii) trabajo voluntario; iii) el cuidado de las personas que viven en el hogar o de parientes externos, o iv) las tareas domésticas no remuneradas en el hogar o en la casa de un familiar.

16. Ley N° 13.467 / 2017, que modifica la Consolidación de Leyes Laborales (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT).

culo 461 de la CLT (Consolidación de las Leyes del Trabajo), por ejemplo, dificultan la defensa de igualdad de los salarios de mujeres y hombres que realizan trabajos de "igual valor" y ocupan "la misma función". A partir de la modificación de la ley, para que sea obligatorio ofrecer la misma remuneración a los trabajadores en los términos anteriores, es necesario que ambos trabajen en el mismo establecimiento, cuando anteriormente, bastaba con que el trabajo se realizase en el mismo municipio o región metropolitana y estuviese sujeto al mismo empleador. Además, si antes uno de los prerrequisitos para la paridad salarial era solo que ambas partes estuvieran ejerciendo la misma función con un máximo de dos años de diferencia, con la modificación del artículo 461 se hace necesario que el empleado también tenga un máximo diferencial de cuatro años de trabajo en la empresa en relación con su contraparte, independientemente de la función desempeñada. En términos generales, la desregulación del mercado laboral suprime los mecanismos necesarios para corregir las desigualdades salariales (incluido el género) al restringir las situaciones en las que se pueden comparar los trabajos (Krawczun et al., 2020). Alves y Rabelo (2017), apud Alves y Faria (2020), destacan la inclusión de una innovación que implica que, incluso después del endurecimiento de las condiciones para que las trabajadoras reclamen equidad salarial, en el caso de que sea posible demostrar la discriminación salarial, la carga impuesta al empleador es el pago de una multa insignificante.

Además, la reforma también trae cambios en cuanto a la jornada laboral que pueden ser muy perjudiciales para las trabajadoras: permiso para ignorar la limitación de la jornada laboral y ampliarla en ambientes insalubres. A pesar de que este punto se refleja en toda la clase de trabajadores(as), en el caso de las mujeres, este cambio se suma a un contexto de dobles jornadas laborales relacionadas con la responsabilidad socialmente conferida del cuidado del hogar y la familia. Finalmente, es de destacar que otros cambios en la CLT hacen que las trabajadoras embarazadas o en período de lactancia sean aún más vulnerables, al permitir su trabajo en un lugar insalubre, transfiriendo la carga y responsabilidad de este tipo de trabajo íntegramente a las mujeres. También admite que las pausas para amamantar se negocien directamente con el empleador, permitiendo así que la voluntad del empleador se superponga a las necesidades de la mujer (Farias, 2018).

En este escenario ya marcado por el deterioro de las relaciones laborales de las mujeres, el estallido de la pandemia de Covid-19 agravó aun más la situación. Según la CEPAL (2021a), la pandemia profundiza los nudos de la desigualdad de género y amenaza la autonomía de las mujeres en diversas esferas, tales como: división sexual del trabajo, patrones culturales del patriarcado, concentración del poder y desigualdad socioeconómica y pobreza. En cuanto a la división sexual del trabajo, se percibe que las mujeres están concentradas en los sectores que tienen mayor riesgo de contracción. Además, la mayor demanda de cuidados en los hogares, con el cierre de escuelas, por ejemplo, también tiende a sobrecargar a las mujeres. Otro punto importante que se observa en general en América Latina y el Caribe es el mayor empleo de las mujeres en los sectores de baja calificación, aumentando así la probabilidad de pérdida del empleo en un escenario de mayor automatización.

La crisis del Covid-19 también aceleró otros cambios organizativos que fueron posibles gracias a los cambios tecnológicos recientes. Según Valenzuela et al. (2021), se aceleró la automatización de procesos y la digitalización de operaciones, abriendo oportunidades para la incorporación de cambios de carácter estructural. La discusión sobre el impacto de las nuevas tecnologías en el trabajo y la vida de las personas, en particular la automatización y la digitalización combinadas con el uso de inteligencia artificial, Big Data y la incorporación generalizada de Internet en los equipamientos, es anterior al Covid-19. La integración de estas tecnologías puede traer ganancias de productividad y riqueza a los países, además de permitir un uso más sostenible de los recursos. Sin embargo, obtener estas ganancias no garantiza que se distribuyan por igual entre los pueblos (Roberts et al., 2019) ni entre las personas. Uno de los aspectos relevantes de los cambios tecnológicos actuales es que tienen el potencial de impactar sobre empleos hasta ahora no amenazados por el progreso técnico. De hecho, la inteligencia artificial combinada con la robótica moderna conduce al aprendizaje de las máquinas (machine learning) y permite la automatización de tareas hasta hace poco consideradas demasiado complejas para ser realizadas por máquinas (Benhamou, 2020). En otras palabras, la convergencia de tecnologías permite la ejecución de tareas no estandarizadas por seres no humanos.

Diversos estudios estiman el impacto potencial de los cambios tecnológicos en los puestos de trabajo en función de las características de las actividades realizadas por los trabajadores(as) en diferentes ocupaciones. A partir de la probabilidad de sustitución del hombre por la máquina se estiman las probabilidades de automatización de los trabajos y, ponderando la composición del trabajo, se llega a un porcentaje de cuánto del trabajo actual debe ser reemplazado y quiénes son las personas, los países y regiones más afectados. Lima et al. (2019) estiman que el 60% de los trabajadores en Brasil se verán afectados por la automatización en los próximos años, porcentaje ligeramente superior al 50% estimado por McKinsey (2017). La realización de este cambio dependerá obviamente de la aceleración de la tasa de asimilación de nuevas tecnologías por parte de las empresas establecidas en Brasil, bastante baja en este momento (Kupfer et al., 2019).

Debido a la segregación del mercado laboral, los cambios tecnológicos afectan de manera diferente a hombres y mujeres. En un estudio realizado para EE. UU., IWPR (2019) señala que el porcentaje de mujeres en riesgo de perder su empleo por tecnología (58%) es superior a su participación en la fuerza laboral (47%). Al analizar los puestos de trabajo según el potencial de automatización, se señala que las mujeres se encuentran en los dos extremos: por un lado, las mujeres son más numerosas que los hombres en los sectores donde el riesgo de automatización es mayor (superior al 90%, según estimaciones del estudio). Por otro lado, también son más numerosas en sectores donde el riesgo de automatización es bajo, como en las actividades del cuidado, en las que, sin embargo, los ingresos suelen ser bajos¹⁷. El estudio también señala que, en los trabajos tecnológicos (informática y medios digitales), aunque las mujeres están bien representadas, este no es el caso en los puestos mejor remunerados. Además, la diferencia salarial a favor de los hombres también es bastante significativa en los trabajos digitales.

Varios estudios analizan la probabilidad de que los trabajos de las mujeres se vean afectados por la automatización, y muchos de ellos encuentran mayor probabilidad que los de los hombres. Para Brasil, la comparación del impacto de la automatización en los diferentes sexos realizada por Lima et al. (2019) demostró que las mujeres se encuentran relativamente más vulnerables a la automatización que los hombres. El valor del índice que mide la probabilidad de automatización laboral ponderada por su participación en el empleo total fue del 69,7% para las mujeres, frente al 62,5% para los hombres.

Las mujeres aun pueden verse afectadas de otras formas. El desarrollo del trabajo de plataformas, a partir del avance de las redes y tecnologías de comunicación, ha impuesto cambios significativos en la organización y en las relaciones laborales. Y al mismo tiempo que genera oportunidades laborales, estas están fuertemente marcadas por la precariedad, con relaciones inestables y sin protección social. También en este caso, la vulnerabilidad de las mujeres puede ser relativamente mayor que la de los hombres debido a cuestiones relacionadas con la privacidad, la posibilidad de discriminación y las dificultades para hacer compatibles dichos trabajos con las tareas de cuidado que normalmente realizan las mujeres (IWPR, 2019).

Un aspecto que podría favorecer una reducción de las desigualdades de género, según Roberts et al. (2019), consiste en una eventual reducción o reorganización del tiempo de trabajo que favoreciera una redistribución de las tareas de cuidado entre hombres y mujeres. Sin embargo, este posible equilibrio de la distribución del trabajo remunerado y no remunerado entre mujeres y hombres no se daría de forma espontánea.

Por eso, la perspectiva de género debe integrarse en las políticas públicas de enfrentamiento a la pandemia. Sin embargo, CEPAL (2021a) señala que esto prácticamente no ocurre y, en consecuencia, la pandemia termina provocando un retroceso de al menos diez años en cuanto a la participación femenina en el mercado laboral re-

17. El estudio destaca que, en general, estos "trabajos seguros" desde el punto de vista de la automatización, además de estar peor remunerados, son de menor ca-

lidad y tienen menor acceso a los beneficios obtenidos en varios trabajos con mayor riesgo de automatización.

munerado en América Latina. En el caso brasileño, no se adoptaron políticas dirigidas directamente a la economía del cuidado o a la inserción de la mujer en la era digital, a diferencia de otros países de América Latina y el Caribe¹⁸. Entre las pocas medidas adoptadas con perspectiva de género se encuentran las relacionadas con la generación de empleo e ingresos y las medidas de protección social. En el primer caso, los funcionarios y funcionarias públicos(as) a nivel federal, responsables por el cuidado de personas con Covid-19, mujeres embarazadas o en período de lactancia fueron autorizados a trabajar de forma remota mientras durara el estado de emergencia de salud pública. En cuanto a las medidas de protección social, el auxilio de emergencia otorgado a partir de abril de 2020 a trabajadores y trabajadoras informales, personas desempleadas y microempresarios(as) de bajos ingresos previos, en el caso de las mujeres al frente de hogares monomarentales, fue el doble del valor propuesto en el beneficio. Además, se realizaron campañas de información sobre los derechos de las mujeres y se implementaron políticas específicas en el ámbito de la violencia de género contra las mujeres.

En medio de la pandemia, también se propusieron medidas en Brasil que reducen aún más los derechos de los trabajadores y trabajadoras. La Medida Provisoria (MP) 1.045, aprobada en 2021, renovó un programa de reducción salarial y suspensión de contratos laborales que se había puesto en marcha al inicio de la pandemia. Bajo la justificación de incrementar la generación de empleo, esta MP también propone dos nuevos programas que conducen a la precarización laboral al eliminar los derechos de los trabajadores(as) jóvenes (de 16 a 29 años), que ahora reciben "becas" en lugar de salarios y rompe con el principio del salario mínimo.

4. Impactos esperados del acuerdo UE-Mercosur sobre el empleo de mujeres brasileñas

Como se mencionó anteriormente, una de las formas directas en que un acuerdo comercial o un cambio en la economía afectan la vida de las mujeres es a través del mercado laboral remunerado. Parte de estos empleos está asociada con la producción que exporta un país, y la composición de las exportaciones, que puede diferir de la composición de la producción. Además, la especialización de la economía brasileña no es homogénea en comparación con sus diferentes socios comerciales¹⁹. Por lo tanto, las características del empleo femenino también pueden diferir dependiendo del destino de las exportaciones brasileñas y en consecuencia, de los arreglos comerciales en los que se ubican los países, que favorecen las relaciones con diferentes socios y culminan en diferentes evoluciones del comercio según bloques y países (Castilho, 2010).

Como se observa en Ferreira y Castilho (2021), las características del empleo, tanto femenino como masculino, difieren según los sectores, según sus distintas características y dimensiones. Algunos sectores, por ejemplo, tienen empleos con características más deseables desde el punto de vista del trabajador, en el sentido de mayor formalidad, mayor remuneración o estabilidad, entre otros aspectos. Además, es cierto que entre empresas de un mismo sector también puede haber diferencias importantes, incluso hay literatura sobre la heterogeneidad de las empresas y el comportamiento de las firmas exportadoras (ver Helpman, 2011). Sin embargo, no hay estadísticas disponibles para hacerse tal distinción.

18. En el Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe (CEPAL - ONU), es posible analizar y comparar políticas para mitigar los impactos de la pandemia entre países de la región.

19. En un análisis de 2000 y 2010, Kupfer et al. (2012) analizan la diferencia en el patrón del comercio bilateral brasileño con China, Mercosur, Estados Unidos (EE. UU.) y UE, y los respectivos contenidos de empleo contenidos en los flujos bilaterales. Los autores muestran

que en el caso de las exportaciones al Mercosur, que están más concentradas en productos industrializados, incluidos los de mayor valor agregado, el empleo asociado es más calificado. En el otro extremo, la canasta exportadora a China, concentrada en actividades extractivas de minerales, agricultura y bebidas y alimentos (en general, incluidos los productos menos elaborados), el empleo asociado es relativamente más importante, pero menos calificado. EE.UU. y UE presentan perfiles intermedios.

La implementación de un acuerdo comercial también afecta las importaciones de un país y por lo tanto, el trabajo directamente importado por el país que está involucrado en la fabricación o realización de bienes extranjeros. En líneas generales, podemos interpretar el monto de empleos asociados a las importaciones como puestos laborales nacionales que se ven amenazados por la sustitución de productos fabricados localmente por los fabricados en otros países. Y, al igual que con las exportaciones, estos puestos de trabajo amenazados pueden variar según los socios comerciales y los acuerdos de libre comercio.

En esta sección, estimamos el empleo asociado a las exportaciones e importaciones brasileñas²⁰ y mostramos sus características para conjeturar sobre los posibles impactos del Acuerdo UE-MS sobre el empleo femenino, a partir del análisis de los sectores susceptibles de ser más beneficiados o perjudicados por la liberalización del comercio. Cabe señalar que aquí se estimarán los contenidos directamente relacionados con el comercio, así como los indirectos, contenidos en los bienes y servicios utilizados en la fabricación de bienes comercializados y sus insumos.

4.1 Volumen de empleo asociado a los flujos de comercio

En 2018, 12,4 millones de puestos de trabajo nacionales estaban asociados a las exportaciones brasileñas²¹, lo que equivale al 11,9% de los puestos de trabajo de la economía. De este total, las mujeres representaron el 28,6%. La subrepresentación de las mujeres en el empleo asociado a las exportaciones era aun mayor que en el mercado laboral en su conjunto, donde las mujeres representaban el 43,7% de las personas ocupadas²². Sin embargo, el empleo femenino asocia-

do con las exportaciones sigue siendo muy importante para el empleo femenino total. En total, 3,5 millones de mujeres estaban empleadas en actividades relacionadas con la exportación en 2018, lo que equivale aproximadamente al 7,8% de las mujeres empleadas en trabajos remunerados en todo el mercado laboral²³. Por otro lado, en 2018 había 9,5 millones de puestos de trabajo amenazados por las importaciones. En estos, la participación femenina es mayor que en los empleos generados por las exportaciones, correspondiente al 36,1% de los 9,5 millones de empleos mencionados. Este monto corresponde a aproximadamente 3,4 millones de mujeres o el 7,5% del empleo femenino en el conjunto de la economía. Aun así, en ambos casos, la participación femenina es menor que la participación en el mercado laboral en su conjunto.

Como se mencionó anteriormente, la Unión Europea se encuentra entre los principales socios comerciales de Brasil, habiendo sido en 2018 tanto el segundo mayor destino de exportación cuanto la segunda mayor fuente de importaciones del país. Así, el bloque económico acaba siendo responsable de una parte importante de los puestos de trabajo asociados al comercio, en particular de los puestos de trabajo amenazados por las importaciones (el empleo asociado a las exportaciones brasileñas a la UE corresponde al 16,3% del empleo total asociado a las exportaciones; en el caso de las importaciones, la UE representa el 26% del empleo total). En consecuencia, el saldo líquido de puestos de trabajo asociados al comercio con la Unión Europea en 2018 fue negativo, correspondiendo a 442 mil puestos de trabajo. En otras palabras, el contenido de trabajo asociado a las importaciones de la UE era mayor que el asociado a las exportaciones a ese bloque.

20. Cálculo basado en la metodología propuesta en Castilho (2007) y Kupfer et al. (2003).

21. La mayoría de estos puestos de trabajo estaba indirectamente asociada a las exportaciones (56,3%). Los empleos directos son los propios del sector exportador y los indirectos son los que se estimulan en otros sectores ante la demanda de insumos procedentes de los sectores exportadores que conforman su cadena productiva.

22. Según datos de la PNAD continua, tomando a las personas de 14 años o más ocupadas en el mercado laboral en 2018. En números absolutos, el total de mujeres con 14 años o más ocupadas en el mercado laboral en 2018 fue de 40.395 mil.

23. En el caso de los hombres, los trabajadores ocupados en puestos asociados a la exportación representaron el 15,1% de los hombres de 14 años o más ocupados en todo el mercado laboral.

En el caso de las mujeres, el empleo asociado a las exportaciones e importaciones es muy inferior al de los hombres: 28,6% en el caso de las exportaciones y 36,1% en el caso de las importaciones, ambos porcentajes inferiores a la participación de las mujeres en el mercado laboral en su conjunto (43,6%). Estos porcentajes son similares en el caso del comercio con la UE, es decir, las trabajadoras están subrepresentadas en el empleo asociado con el comercio bilateral en proporciones similares.

Al comparar el volumen de puestos de trabajo generados por las exportaciones y los amenazados por las importaciones, para el comercio total, existe un saldo positivo tanto para hombres como para mujeres. Sin embargo, al analizar el caso del comercio bilateral, los puestos de trabajo amenazados por las importaciones de la UE superan a los generados, siendo este déficit mucho mayor para las mujeres que para los hombres (el saldo negativo de empleos femeninos en el comercio con la UE corresponde a 286.692 puestos de trabajo y 155.639 para hombres).

El análisis de la composición de los puestos de trabajo asociados a las exportaciones totales por grandes sectores muestra el mayor peso del sector de servicios en el empleo femenino. La agricultura, a pesar de ser un sector fuertemente masculinizado, ocupa el segundo lugar en términos de peso, seguida de la industria manufacturera. Las actividades relacionadas con la industria extractiva y la construcción, a su vez, no son significativas para el empleo femenino asociado a las exportaciones. En el caso de las exportaciones a la Unión Europea, la composición del empleo es similar, siendo aún mayor el peso del empleo en el sector de servicios, lo que se relaciona, por un lado, con la importancia directa e indirecta de este sector en las exportaciones a Europa y, por otro lado, a la feminización de los servicios.

Un análisis más desagregado, con énfasis en los sectores con mayor volumen de empleo femenino asociado a las exportaciones, revela cierta similitud entre el contenido laboral asociado a las exportaciones totales y las destinadas a la UE. Existe una coincidencia de nueve de los diez sectores con mayor peso en el contenido de empleo asociado a las exportaciones totales y las destinadas a la UE.

Entre estos sectores, se destacan Agricultura y Comercio, que en conjunto corresponden, respectivamente, al 46,3% y 39,4% del contenido de empleo femenino asociado al total de exportaciones con destino a la UE. Además, cabe señalar que, salvo en el caso de Agricultura y Transporte Terrestre, el contenido de empleo en los sectores identificados es mucho más relevante para las mujeres que para los hombres. Por último, llama la atención como la Agricultura se vuelve más relevante para el empleo femenino en trabajos relacionados con la exportación que en la economía en su conjunto. Este fenómeno se debe al peso de estos productos y sus derivados (alimentos, en particular) en las exportaciones.

Por el lado de las importaciones, el sector de servicios concentra gran parte de los puestos de trabajo femeninos amenazados. La importancia de los puestos de trabajo femeninos amenazados en los servicios es aún más significativa para las importaciones provenientes de la UE: este porcentaje es del 68% para las importaciones totales y del 80% para las importaciones de Europa. A diferencia del caso de las exportaciones, las importaciones totales y provenientes de la UE amenazan más los empleos femeninos asociados con la industria de transformación que los asociados con la agricultura, y los primeros tienen generalmente características más deseables para los trabajadores. Las actividades relacionadas con la industria extractiva y la construcción tampoco son significativas para el empleo femenino amenazado por las importaciones totales y provenientes de la UE, y este hecho se puede atribuir tanto a la fuerte masculinización de estos sectores, como a su baja comercialización internacional.

Por el lado de las importaciones, también hay cercanía entre los principales sectores en términos de contenido de empleo, al comparar las importaciones totales con las importaciones de la UE. En este caso, coinciden siete de los diez sectores más representativos en términos de empleo femenino asociado a las importaciones.

El sector Comercio se destaca por dar cuenta de alrededor del 20% de los empleos asociados a las importaciones, un peso muy superior al de los hombres y ligeramente superior al total del empleo nacional. Entre los sectores industriales, los que aparecen entre los diez con mayor peso de contenido de empleo amenazado por las im-

portaciones son Confecciones y Textiles. Agricultura también figura entre los diez sectores principales, lo que se explica más por la intensidad del trabajo que por su importancia en las importaciones totales. Los otros sectores son diferentes servicios, muchos de los cuales contribuyen indirectamente a la generación de puestos de trabajo asociados a los productos importados.

4.2 Calidad del empleo asociado a los flujos comerciales

Como se vio anteriormente, la composición sectorial del empleo total, y los asociados a las exportaciones e importaciones, difieren. El perfil del empleo según los sectores y hacia el interior de los sectores también es distinto en varias características, desde la composición de género, pero también de otras, que proporcionan una mejor o peor calidad de los puestos de trabajo como la rotación, los ingresos medios, el tipo de contrato, entre otros. La combinación de estas dos dimensiones –composición sectorial y características del empleo por sector– puede darnos una idea de la calidad del empleo total, así como del asociado con el comercio.

La comparación del perfil laboral se realiza mediante un índice sintético de calidad laboral. El Indicador de Calidad del Empleo (IQE)²⁴ utiliza una metodología similar al Índice de Desarrollo Humano (IDH), que permite comparar diversas características del mercado laboral. Elegimos algunas dimensiones que creemos relevantes para evaluar la calidad del empleo, a saber: la remuneración, la formalidad, la composición de género de los puestos directivos y la duración de los contratos. Es decir, los sectores con mejores salarios, que tienen mayores tasas de formalidad, en los que las mujeres ocupan cuotas crecientes de puestos directivos y cuya rotación no es muy elevada, son sectores cuyos puestos de trabajo se consideran de mayor “calidad”.

En este artículo presentamos el IQE para el empleo femenino y masculino asociado al mercado laboral en general, a las exportaciones totales y hacia la UE, y amenazado por las importaciones totales y de la UE. Las características anteriores están representadas por las siguientes variables, obtenidas a partir de los datos de la PNAD: ingreso medio por hora asociado a la actividad principal, el peso de la formalidad del empleo, el peso de las ocupaciones en cargos de gerencia y directivos (posiciones de toma de decisiones) y el peso de permanecer en el empleo durante más de 10 años. Para todas las variables, cuanto mayor sea el valor de la variable, mejor será la calidad del empleo.

Como veremos, existe una diferencia entre el perfil de empleo asociado a los flujos comerciales en relación al empleo total de la economía, pero también existen diferencias entre los flujos de exportaciones e importaciones según los socios, debido a las diferencias de especialización mencionadas anteriormente.

La calidad del empleo asociado con las exportaciones es inferior a la del empleo total en Brasil para toda la clase trabajadora. El valor del IQE para el empleo asociado a las exportaciones es un 2,8% menor que el del empleo total para las mujeres y el 7,8% para los hombres²⁵. En el caso de las exportaciones a la UE, la diferencia es un poco menor, pero mantiene la misma tendencia de mayores reducciones de la calidad medida por el IQE para los hombres (el IQE asociado a las exportaciones a la UE en relación al empleo total es 1% peor para las mujeres y 5,9% peor para los hombres).

La estimación del IQE sugiere que la calidad del empleo asociado con las exportaciones es mejor en el comercio bilateral que en el comercio total, tanto para hombres como para mujeres.

24. El IQE general se calculó con base en la metodología propuesta en Saboia y Kubrusly (2013) y nos ayuda a agrupar características del empleo en un indicador sintético, del cual obtenemos una proxy para la calidad del empleo. Para comparar el IQE de las exportaciones con el asociado al mercado laboral en su conjunto, se

utilizó el método propuesto en Castilho, Costa y Saludjan (2015).

25. Aunque los valores exactos no son relevantes, el orden de magnitud sí lo es, ya que permite un ordenamiento en términos de calidad del empleo.

Debido a las diferencias entre hombres y mujeres en el empleo asociado con las exportaciones totales y hacia la UE, la desigualdad en la calidad del empleo femenino y masculino se reduce en relación con el empleo total. Sin embargo, esta reducción se debe al empeoramiento del empleo masculino, es decir, hay una especie de nivelación para abajo. Mientras que en el empleo total el IQE para las mujeres es un 4,1% menor que el indicador para los hombres, en el caso de los trabajos asociados a las exportaciones totales y las exportaciones a la UE, los IQE para el empleo femenino son, respectivamente, un 1% y un 0,8% más altos que los masculinos.

El análisis de los componentes del IQE muestra que los trabajos femeninos asociados con las exportaciones aparentemente brindan más oportunidades para las mujeres en puestos de toma de decisiones (puestos de directorio y gerencia) y que el perfil de empleo también parece ser más estable (proporción superior de empleos con más de 10 años). Por otro lado, tanto los ingresos como la formalidad tienen indicadores más bajos para los empleos asociados a las exportaciones (totales y para la UE). Y finalmente, en la comparación entre hombres y mujeres, los indicadores son más favorables para los hombres en términos de ingresos, ocupación de puestos de dirección y permanencia en el empleo, siendo solo mayor la formalidad para las mujeres.

En cuanto a la calidad del empleo amenazado por las importaciones, el IQE apunta a una mayor calidad del empleo asociado a las importaciones (total y UE) que al empleo total de mujeres y hombres. Para las mujeres, el IQE asociado con las importaciones es un 2,7% más alto que el IQE total. La discrepancia entre la calidad del empleo amenazado por las importaciones provenientes de la UE y el empleo total es aún mayor, siendo la primera un 10,1% mejor que la segunda. En el caso de los hombres, ocurre lo mismo: los puestos de trabajo amenazados por las importaciones totales y provenientes de la UE son, respectivamente, un 6,9% y un 14,4% mejores que el empleo total.

En suma, el perfil de los puestos de trabajo amenazados por las importaciones es mejor que el conjunto de los empleos del país, especialmente en lo que respecta a las importaciones procedentes de la UE. Este hecho es un reflejo de la especialización productiva y comercial brasi-

leña, particularmente con respecto a la UE, con la cual Brasil tiene un patrón comercial del tipo Norte-Sur.

Analizando los componentes del IQE, los empleos femeninos amenazados por las importaciones aparentemente tienen una mayor tasa de formalización y brindan más oportunidades para que las mujeres ocupen puestos de toma de decisiones, especialmente en las importaciones provenientes de la UE. Por otro lado, el perfil de los empleos también parece ser menos estable y está asociado a una remuneración más baja. En el caso masculino, los empleos amenazados por las importaciones totales y procedentes de la UE están mejor remunerados, con una mayor tasa de ocupación de los puestos directivos y mayor formalidad que para el conjunto de la economía, aunque presentan indicadores menos favorables para la duración del empleo. En línea con el perfil del empleo total en Brasil, los componentes del IQE –con excepción para la formalidad– sugieren un perfil más favorable para el empleo masculino que para el femenino. Es decir, las importaciones afectan empleos masculinos aún mejores que los femeninos.

4.3 Perspectivas del volumen y calidad del empleo asociado al comercio Brasil-UE

Como se ha visto en las secciones anteriores, el comercio internacional genera relativamente pocos puestos de trabajo en Brasil, puestos que son aún menos representativos para el empleo femenino.

Cuando se comparan la cantidad de empleos generados por las exportaciones y los potencialmente amenazados por las importaciones, el saldo de empleos femeninos asociados al comercio internacional en 2018 ha sido de apenas 126 mil puestos de trabajo, equivalente a 0,3% de las ocupaciones femeninas en el mercado laboral. En el caso de la UE, el saldo es negativo, es decir, el número de puestos de trabajo amenazados supera significativamente el número de puestos de trabajo creados (-236 mil puestos de trabajo). Esto ya es un indicio de la escasa importancia del acuerdo comercial como fuente generadora de empleo.

Más allá de la cantidad de empleo, también se debe considerar qué tipo de empleo se está

creando o amenazando. Al comparar los resultados presentados en la sección anterior, se puede observar que la calidad de los empleos amenazados por las importaciones es significativamente mejor que los asociados a las exportaciones. Los valores del Indicador de Calidad de Empleo– IQE sugieren que el empleo femenino amenazado por las importaciones es de mayor calidad que el empleo asociado con las exportaciones totales (0,564 versus 0,534). La diferencia entre la calidad del empleo femenino asociado a las exportaciones y las importaciones es aún más marcada en el caso del comercio con la UE (0,605 frente a 0,544). Esto se manifiesta en relación a la remuneración, la formalidad laboral y la participación en puestos de toma de decisiones. Solo para el componente duración de empleo, el empleo asociado con las exportaciones (totales y con destino a la UE) es mejor que el amenazado por las importaciones. En el caso masculino se observa el mismo patrón, siendo que el perfil de empleo amenazado de este grupo es incluso mejor que el generado nacionalmente (respectivamente 15,8% y 21,6% en comparación con las importaciones y exportaciones totales y las importaciones y exportaciones a la UE).

A continuación, analizamos el perfil de los sectores seleccionados, en las exportaciones y las importaciones. La selección se hizo con base en el peso de los sectores en los flujos comerciales bilaterales (2018) y el cruce con los niveles de protección arancelaria. Los sectores que hoy ya disfrutan de competitividad para ingresar al mercado europeo –o por el contrario, que ya están ingresando al mercado brasileño– y enfrentan aranceles con margen de reducción, son sectores con potencial de crecimiento de las exportaciones e importaciones bilaterales. Se seleccionaron seis sectores para las exportaciones y seis para las importaciones: representaron el 72,7% de las exportaciones y el 66,4% de las importaciones Brasil-UE en 2018²⁶. Por el lado de las im-

portaciones brasileñas, todos los sectores tienen aranceles por encima del promedio del 5,5%, y los dos con el mayor peso en las importaciones bilaterales tienen aranceles superiores a la media (23,3% en el caso de vehículos automotores y 15,7% en el caso de maquinaria y equipamientos). Del lado de las exportaciones brasileñas, sólo un sector seleccionado (metalurgia) tiene un arancel por debajo del arancel europeo promedio, estimado en 4.1%.

Los indicadores sugieren que la calidad del empleo asociado a los sectores con mayor potencial de crecimiento es bastante diferente: el IQE medio asociado al empleo de mujeres amenazado por las importaciones (0,475) es casi el doble del asociado al IQE medio referente al empleo femenino generado por los sectores seleccionados en el lado de las exportaciones (0.160). En el caso de los hombres, esta diferencia aumenta a casi 3 veces.

Estos resultados no son sorprendentes. Mientras los sectores que tienen más probabilidades de aumentar las importaciones son los sectores industriales más sofisticados, por lo tanto, con empleos de mejor calidad –fabricación de maquinaria y equipamientos, productos químicos, de aparatos y materiales eléctricos–, los sectores en los que Brasil tiene más posibilidades de aumentar sus exportaciones son precisamente los asociados a la agricultura y la fabricación de alimentos. En la medida en que el acuerdo tienda a reforzar la especialización Norte-Sur del comercio bilateral, las características del empleo asociado al comercio antes mencionadas van a profundizarse.

Además, cabe señalar que entre estos sectores, en los que existe un potencial de crecimiento de las importaciones procedentes de la UE, se encuentran sectores dinamizantes de la economía, como la fabricación de productos farmoquímicos

26. Por el lado de las exportaciones, el sector de la celulosa y el papel, a pesar de tener un peso equivalente al de cueros y zapatos en las exportaciones, ya se enfrenta a una protección nula al ingresar al mercado europeo. En otras palabras, el acuerdo no debe traer ventajas directas a las exportaciones brasileñas de estos productos.

27. Además de los dos mencionados anteriormente, otros sectores con tales características son: fuentes de energía renovables no convencionales; movilidad urbana; bioeconomía; economía del cuidado; economía circular y turismo sostenible (CEPAL, 2021b).

y farmacéuticos, asociados a la industria manufacturera de la salud y la fabricación de equipamientos de informática, productos electrónicos y ópticos, asociados a la economía digital. Según CEPAL (2021b), estos sectores dinamizantes²⁷ detienen el potencial para estimular inversiones que permitan lograr un desarrollo más inclusivo y sostenible y, adicionalmente, cuentan con espacios para políticas industriales y tecnológicas que contribuyan, entre otras cosas, a la generación de empleos de calidad, innovación, diversificación de las exportaciones y esfuerzos de cooperación regional.

Por último, un sector en particular merece atención: el comercio bilateral de vehículos automotores, remolques y carrocerías presenta potencial de crecimiento tanto en términos de exportaciones como de importaciones. Este hecho se debe en parte a la fuerte presencia de empresas europeas en Brasil, como se mencionó anteriormente. Por un lado, existe un potencial de ganancias recíprocas, si las empresas europeas idean estrategias regionales que aprovechen la experiencia y capacitación acumuladas en la producción del vehículo flex (que utiliza dos tipos de combustible) por las sucursales de empresas europeas ubicadas aquí (Sarti y Castilho, 2021). Por otro lado, este es un sector clave para la débil integración productiva regional en América Latina (CEPAL, 2021a). Por facilitar los intercambios con la propia Europa, el acuerdo puede favorecer la desarticulación que ha existido hasta ahora (incluso dentro de las propias empresas europeas) entre las sucursales ubicadas en la región.

5. Consideraciones finales

Este estudio sobre el impacto del acuerdo Mercosur-UE sobre el empleo femenino retoma algunas cuestiones presentes en la literatura sobre las relaciones entre comercio y género: i) ¿La liberalización comercial contribuye a reducir o reforzar las desigualdades entre mujeres y hombres en el mercado laboral?; ii) ¿Las exportaciones generan empleos de mejor calidad para las mujeres que la economía en su conjunto?; iii) ¿Cuántos y qué puestos de trabajo nacionales se encuentran amenazados por las importaciones?

En la práctica, responder a estas preguntas no es trivial, pero antes que nada, es necesario reconocer que el comercio internacional no es neutral respecto a género y, en consecuencia, los efectos de los cambios en el comercio o en el nivel de integración comercial de los países pueden ser percibidos de diferentes maneras por mujeres y hombres (López, Muñoz y Cáceres, 2019). Antes incluso de considerar los diferentes canales de transmisión de cambios en el comercio internacional, es necesario entender que mujeres y hombres ocupan posiciones diferentes en la economía remunerada y no remunerada y, por lo tanto, pueden verse impactados de manera diferente. Y eso sucede de maneras distintas en los países debido a sus características socioeconómicas, las especificidades de las instituciones del mercado laboral y el grado de apertura de las economías.

El acuerdo Mercosur-UE, firmado en 2019 repentinamente después de aproximadamente 20 años de discusiones, consiste en un acuerdo comercial ampliado, que abarca no solo otras disciplinas económicas no comerciales –como la contratación pública y los derechos de propiedad intelectual– sino que también tiene otros capítulos relacionados con cláusulas democráticas, ambientales y de derechos humanos. Una de las razones del largo retraso en la firma del acuerdo fue la resistencia de los países sudamericanos a liberalizar el comercio de bienes industriales e integrar en el acuerdo algunas disciplinas que son objeto de acuerdos internacionales de los que Brasil y sus socios del Cono Sur no son signatarios. En el lado europeo, la mayor resistencia estuvo en la liberalización del mercado agrícola. Además, el bloque proponía un acuerdo amplio, tal y como se firmó, según los estándares que la UE ha firmado durante la última década. La resistencia del lado brasileño cayó con los cambios de gobierno a partir de 2016 y el acuerdo se firmó en una ventana de oportunidad vista por los presidentes Macri y Bolsonaro y por el equipo al frente de la Comisión Europea, que estaba al final de su mandato. Aún se desconoce cómo, cuándo, y si se implementará el acuerdo debido a las diversas resistencias dentro de la propia Europa, en gran parte por las agresiones ambientales que realiza el actual gobierno brasileño, pero también por sectores vinculados a la industria agropecuaria en países como Francia, España y Polonia.

La UE es tradicionalmente uno de los principales socios comerciales de Brasil y del Cono Sur, además de ser también de UE los principales inversores extranjeros en los países del Mercosur. El intercambio entre los dos bloques tiene una marcada especialización, en la que los países sudamericanos venden productos de origen agrícola y mineral y compran bienes manufacturados, especialmente los de mayor sofisticación. En el caso de Brasil, a pesar de la importancia de las ventas de productos agrícolas y minerales procesados o no procesados, existe un intercambio de bienes manufacturados relativamente importante, debido en parte a la presencia de multinacionales europeas en el país (como el sector automotriz y algunos segmentos químicos). Este intercambio de productos manufacturados, sin embargo, ha ido perdiendo fuerza y se vio significativamente afectado por la pandemia de Covid-19.

Esta especialización productiva y comercial de Brasil frente a la UE tiene consecuencias sobre el volumen y el perfil del empleo total y del empleo femenino asociado a los flujos comerciales. Por un lado, la composición de las exportaciones, con un fuerte contenido de productos agrícolas y minerales, que son sectores con baja participación femenina, hacen que el empleo femenino generado por las exportaciones brasileñas a la UE se reduzca y represente tan solo el 1,3% del empleo femenino total de la economía brasileña. Cabe mencionar que las exportaciones en general no contribuyen de manera significativa al empleo en Brasil –solo el 11,9% del empleo total– y, además, la tasa de participación de las mujeres en los empleos asociados a las exportaciones es de apenas 28,6%, mientras que en el mercado laboral en su conjunto, la tasa de participación es del 43,7%.

En términos de calidad, aquí aproximada por el Índice de Calidad del Empleo (IQE) que sintetiza información sobre ingresos, formalidad, participación en puestos gerenciales y su duración, los trabajos asociados a las exportaciones tienen características menos deseables que el empleo total, tanto para hombres como para mujeres. Esto se debe a la especialización comercial con mayor peso de los sectores con peores empleos, como la agricultura. Al comparar hombres y mujeres, los empleos femeninos asociados a las exportaciones –totales y a la UE– son de mejor calidad que los realizados por los hombres, al contrario de lo que ocurre con el empleo total.

El empleo asociado a las importaciones, por su parte, muestra una calidad superior al empleo total asociado a las importaciones totales y provenientes de la UE. Aquí, consideramos que el empleo contenido en las importaciones corresponde al empleo nacional que puede ser desplazado por la sustitución de los productos y servicios nacionales por importados, por lo que nos referimos a estos trabajos como empleos amenazados por las importaciones.

Los empleos asociados con las importaciones son de mayor calidad que el empleo de la economía en su conjunto, y los ocupados por hombres son sistemáticamente de mayor calidad que los de las mujeres. Por último, la calidad de los puestos de trabajo asociados con las importaciones procedentes de la UE es superior a la calidad de los empleos de las importaciones totales, lo que se debe al alto grado de sofisticación de la lista de importaciones de Brasil precedentes de la UE.

Al comparar los puestos de trabajo generados por las exportaciones y los amenazados por las importaciones de la UE, se constata que existe un saldo negativo para el empleo femenino. En otras palabras, no solo hay más puestos de trabajo amenazados que generados en el comercio con la UE, sino que esos puestos de trabajo también son de mejor calidad que los generados por las exportaciones; de hecho, también son de mayor calidad que el conjunto de puestos de trabajo femeninos en la economía.

En términos de la perspectiva del acuerdo para el mercado laboral femenino, desde el punto de vista de la especialización productiva y comercial brasileña, no debe cambiar. Como hemos visto en este estudio, tanto la liberalización arancelaria como las demás disciplinas del acuerdo no apuntan a una reversión de la especialización comercial brasileña frente a la UE. Por el contrario, en ausencia de políticas de desarrollo productivo nacionales activas que promuevan la diversificación de la economía, el acuerdo UE-Mercosur debe reforzar el estándar actual de comercio y profundizar las características del empleo femenino asociados a los flujos comerciales de 2018.

Además, se espera que las exportaciones europeas al Mercosur crezcan más que lo inverso, por el mayor margen de liberalización a la entrada del Mercosur que en el caso de la entrada del mer-

cado europeo por el nivel de protección actual y el propio cronograma de liberalización acordado entre los dos bloques.

Desde el punto de vista de las políticas para promover la equidad de género, la preocupación por los impactos de género de las políticas económicas está actualmente ausente en las discusiones en los ámbitos gubernamentales. Por el contrario, las cuestiones de género han sido demonizadas por el actual gobierno brasileño y,

por lo tanto, no es de extrañar que el tema, recién incorporado a algunos acuerdos internacionales, no sea parte del primer acuerdo comercial firmado por el actual gobierno. El acuerdo comercial entre Mercosur y la UE no contiene cláusulas específicas dedicadas al tema y, por tanto, no se prevén políticas complementarias, necesarias para promover una mayor igualdad de género o al menos para mitigar los posibles impactos negativos del acuerdo comercial en materia de desigualdades de género.

Referencias bibliográficas

ALVES, A; FARIAS, M. Reforma trabalhista e direitos das mulheres: vulnerabilidade e discriminação no mercado e no contrato de trabalho. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, ANO 6 (2020), n.4.

AZAR, P.; ESPINO, A. e SALVADOR, S. Vínculos entre comércio, gênero e igualdade: uma análise para seis países da América Latina. 2009.

BARAFANI, M. e VERNA, Á. Género y comercio: una relación a distintas velocidades. Banco Interamericano de Desarrollo, Nota técnica del BID. 2020.

BARRIENTOS, S.; BIANCHI, L. e BERMAN, C. Gender and governance of global value chains: Promoting the rights of women workers. *International Labour Review*, 158(4), 729-752. 2019.

BENHAMOU, S. Artificial intelligence and the future of work. *Revue d'économie industrielle*, (1), 57-88. 2020.

BIDEGAIN, N. Comercio y desarrollo en América Latina: el orden de los factores altera el producto: propuestas de políticas públicas para encauzar el comercio internacional hacia la equidad social y de género. IDRC-CRDI. 2009.

BRUSCHINI, C. O Trabalho da Mulher Brasileira nas Décadas Recentes. In: L. LAVINAS et al., IV Conferência Internacional da Mulher/ II Seminário Nacional: Políticas Econômicas, Pobreza e Trabalho. Rio de Janeiro: IPEA, 1994.

BRUSSEVICH, M.; DABLA-NORRIS, E. e KHALID, S. Is Technology Widening the Gender Gap? Automation and the Future of Female Employment, IMF Working Paper WP/19/91, Washington: IMF. 2019.

ÇAĞATAY, N. Gender inequalities and international trade: a theoretical reconsideration. Serie Seminarios y talleres. Ciedur N° 136. Montevideo: Ciedur, 2005.

CASTILHO, M. Brasil: conteúdo de trabalho feminino no comércio exterior brasileiro. Texto preparado para o Projeto Comercio, gênero y equidad en América Latina: Generando conocimiento para la acción política, Red Internacional del Género y Comercio, Capítulo Latinoamericano (IGTN), Montevideo, 2007.

CASTILHO, M. Impactos de mudanças no comércio exterior brasileiro sobre o emprego feminino. *Análise Econômica*, 28(53), 2010.

CASTILHO, M.; COSTA, K. e SALUDJIAN, A. Especialização Comercial, Qualidade do Emprego e Desenvolvimento Econômico: Uma análise para o Brasil nos anos 2000. In: XX Encontro Nacional de Economia Política. Anais do XX Encontro Nacional de Economia Política. v. 1. 2015

CESIT (2017) Caderno de Formação: Mulheres: mundo do trabalho e autonomia econômica. Caderno 3 – As mulheres e o mercado de trabalho.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021a). Informe Especial COVID-19 nº 9: La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad. Santiago de Chile: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021b). Informe Especial COVID-19 nº11: La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

ELSON, D. (1999) Labor Markets as Gendered Institutions: Equality, Efficiency and Empowerment Issues, *World Development* 27(3) pp.611-627.

EQUIT, Instituto. A privatização da água na cidade de Manaus e os impactos sobre as mulheres. Rio de Janeiro: EQUIT, 2013. Disponível em <https://www.equit.org.br/novo/?p=371>.

FARIAS, M. (2018). A proteção à jornada de trabalho é também norma de proteção à saúde do/a trabalhador/a. In: Congresso Brasileiro de Direito do Trabalho. p. 58. São Paulo.

FERREIRA, K. e CASTILHO, M. (2021) Radiografia do mercado de trabalho brasileiro sob um olhar de gênero – 2018. Disponível em <https://www.equit.org.br/novo/wp-content/uploads/2020/10/Radiografia-do-mercado-de-trabalho.pdf>

FONTANA, M. (2009) The gender effects of trade liberalization in developing countries: A review of the literature. In M. Bussolo & R. D. Hoyos (Eds.), *Gender Aspects of the Trade Poverty Nexus. A Macro-Micro Approach*, pp. 25-50.

FONTANA, M. (2020) Guidance note on data analysis for gender and trade assessments.

FRIEDRICH, E. S. (org) Acordo Mercosul-União Europeia : Análise de impactos setoriais no Brasil. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung – Brasil, 2020.

HELPMAN, E. *Understanding Global Trade* (pp. 99-125). Harvard: Harvard University Press, 2011.

HIMMELWEIT, S. Caring labor. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 561(1), 27-38. 2011.

HIRATA, H. e KERGOAT, D. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. *Cadernos de pesquisa*, 37(132), 595-609. 2007.

Institute for Women's Policy Research. *Women, Automation, and the Future of Work*. Washington: IWPR. 2019. Disponível em <https://iwpr.org/iwpr-issues/employment-and-earnings/women-automation-and-the-future-of-work>

KRAWCZUN, N. et al. Reforma trabalhista e desigualdade de gênero no Brasil: uma perspectiva jurídica e econômica. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 10(2). 2020.

KUPFER, D., CASTILHO, M., DWECK, E. e NICOLL, M. Diferentes parceiros, diferentes padrões: Comércio e mercado de trabalho do Brasil nos anos 2000. CEPAL – Série Comércio Internacional, n 118. Santiago do Chile: CEPAL, 2012.

KUPFER, D., FERRAZ, J.C. e TOCARRA, J. A Comparative Analysis on Digitalization in Industry in Selected Developing Countries: Firm Level Data on Industry 4.0. Background paper prepared for the Industrial Development Report, 2020. Vienna: United Nations Industrial Development Organization.

KUPFER, D., FREITAS, F. e YOUNG, C. E. Decomposição estrutural da variação do produto e do emprego entre 1990 e 2001: uma análise a partir das matrizes insumo-produto, Relatório de pesquisa para a CEPAL/Divisão de Indústria. IE. UFRJ, mimeo, 2003.

LIMA, Y., STRAUCH, J.M., EESTEVEZ, M.G.P., SOUZA, J.M. de, CHAVES, M.B. e GOMES, D.T. O Futuro do Emprego no Brasil: Estimando o Impacto da Automação. Laboratório do Futuro – UFRJ, Rio de Janeiro, 2019.

LÓPEZ, D., MUÑOZ, F. e CÁCERES, J. Gender inclusion in Chilean free trade agreements. Institute of International Studies, University of Chile, 2019.
McKinsey Global Institute. A future that works: automation, employment, and productivity. McKinsey Global Institute, 2017.

MELO, H. e CASTILHO, M. Trabalho reprodutivo no Brasil: quem faz. Revista de economia contemporânea, 13(1), 135-158, 2009.

MINEIRO, A. The Mercosur-EU Agreement and its main problems to Brazil. Mimeo. Rio de Janeiro: Rede Brasileira para Integração dos Povos – REBRIP, 2020. Disponível em <http://rebrip.org.br/publicacoes/o-acordo-mercosul-ue-e-seus-principais-problemas-para-o-brasil-9aaf/>

MORANDI, L. e MELO, H. Cuidados no Brasil: conquistas, legislação e políticas públicas. Friedrich-Ebert-Stiftung, 2021.

OLIVEIRA, M. et al. Mulheres no mercado de trabalho brasileiro: uma análise das segregações e discriminações a partir da economia feminista. Texto para Discussão 018, IE-UFRJ, 2021.

PASSONI, P. e FREITAS, F. Estimação de Matrizes Insumo-Produto anuais para o Brasil no Sistema de Contas Nacionais Referência 2010. Texto para Discussão, 025/2020, Instituto de Economia/IE, UFRJ, 2020.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística): PNAD: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Encuesta Nacional por Muestra de Hogares). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html>

RIDGEWAY, C. L. e CORREL, S. J. Unpacking the gender system: A theoretical perspective on gender beliefs and social relations. Gender Society, 18(4), 510-531, 2004.

ROBERTS, C, PARKES, H, STATHAM R. e RANKIN L. The future is ours: Women, automation and equality in the digital age. Londres: Institute for Public Policy Research, 2019. Disponível em <http://www.ippr.org/research/publications/women-automation-and-equality>

RODRÍGUEZ, F. e RODRIK, D. Trade Policy and Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence. NBER Macroeconomic Annual 2000. Cambridge, MA: MIT Press, 2000.

SABOIA, J e KUBRUSLY, L. Indicadores para o mercado de trabalho metropolitano no Brasil. Indicadores para o mercado de trabalho metropolitano no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto de Economia – UFRJ, 2013.

SAFFIOTI, H. O Poder do Macho. São Paulo: Moderna (Coleção polêmica), 1987.

SARTI, F. e CASTILHO, M. (2021) Impactos do Acordo Mercosul e União Europeia sobre a Indústria Brasileira. In: V Encontro Nacional de Economia Industrial e Inovação, 2021, Belo Horizonte. São Paulo: Blucher Engineering Proceedings, v. 8. p. 1647-1659.

SPIELMANN, C. e BUSSE, M. Gender Inequality and Trade. Proceedings of the German Development Economics Conference. Hannover: Verein für Socialpolitik, Ausschuss für Entwicklungsländer, 2005.

UNCTAD Virtual institute teaching material on Trade and gender – volume 2: Empirical analysis of the trade and gender links. UNCTAD/GDS/2014/2. Genebra, 2014: UNCTAD. Disponible en: https://unctad.org/system/files/official-document/gds2014d2_en.pdf

UNCTAD. The new way of addressing Gender Inequality Issues in Trade Agreements: Is it a true Revolution?. UNCTAD Policy Brief. Genebra, 2017: UNCTAD. https://unctad.org/system/files/official-document/presspb2017d2_en.pdf

VALENZUELA, M. e REINECKE, G. Impacto de la COVID-19 en cadenas mundiales de suministro en América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. ILO, 2021.

ZARRILLI, S. The gender chapters in trade agreements: A true revolution? ICTSD Blog (14 November, 2017). Disponible en <https://www.ictsd.org/opinion/the-gender-chapters-in-trade-agreements-a-true-revolution>

O endividamento e a pandemia no cerne de novas formas de exploração no Brasil

Graciela Rodriguez¹ e Paula Sarno²

1. O capital financeiro e as novas formas do extrativismo sobre corpos e territórios

Nas últimas décadas o mundo vive uma ofensiva de expansão da financeirização econômica, que por chegar a diversos âmbitos das atividades humanas, tem sido chamada de financeirização da vida. O sistema financeiro vem permitindo e ampliando novas formas de exploração, tanto dos recursos chamados naturais quanto da mão de obra, fatores essenciais à acumulação de riquezas. E esta expansão acelerada está acontecendo em escala global com um alto custo social e desencadeando novas e muitas violências.

No Brasil este processo acontece no marco de um sistema econômico que nas últimas décadas vem privilegiando a lógica rentista, permitindo a consolidação do poder financeiro do ponto de vista estrutural.

O setor bancário brasileiro tem se caracterizado ao longo dos anos por uma capacidade incomum

de se adaptar a fases boas e ruins da nossa economia, distinguindo-se do observado mesmo em setores bancários de outros países. Essa foi a conclusão da Consultoria AT Kearney, em estudo que analisou a primeira década dos anos 2000, realizado para a Revista Exame³. Em decorrência de fatores como a permanência de elevadas taxas de juros e, também, o processo de concentração em poucas e grandes instituições, foi possível a esse setor garantir uma rentabilidade (retorno sobre o patrimônio líquido) que esteve entre as maiores na comparação internacional realizada para o período de 2003 a 2009⁴.

Assim, tanto na fase de crescimento econômico, marcado pelo significativo endividamento das famílias, como no período de crise financeira internacional, esse setor manteve uma posição entre as mais lucrativas. E o destaque a partir de 2016 é a predominância na carteira das instituições bancárias do crédito concedido para as famílias em detrimento do crédito concedido às empresas. Num contexto de fraca atividade econômica e queda nas taxas de juros básicas da economia, os bancos lograram manter sua lucratividade. E isso foi em grande medida possível

1. Socióloga, feminista, diretora do Instituto Equit – Gênero, Economia e Cidadania Global.

2. Doutora em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Pesquisadora de pós-doutorado do Programa de Pós-Graduação em Economia da

Universidade Federal Fluminense\ RJ- Brasil.

3. Revista Exame Maiores e Melhores, 2010.

4. Estados Unidos, Rússia, Índia e China foram alguns dos países considerados nessa comparação.

em decorrência das elevadas margem de juros cobradas nas modalidades de crédito direcionadas para as famílias⁵.

Sabemos que o endividamento é um processo antigo e bem conhecido da população, e ele vem tomando uma importância cada vez maior no cotidiano das famílias. Esse processo está sendo chamado de “extrativismo financeiro” e vem se tornando uma das formas da nova ofensiva de exploração capitalista. No Brasil percebemos que as formas de expansão popular do sistema financeiro estão muito ligadas ao crescimento da informalidade nos territórios, e que as mulheres são a maioria dos trabalhadores da informalidade, além de estarem desocupadas em maior proporção e com rendimentos menores. Por outro lado, a responsabilidade ainda majoritária das mulheres com o cuidado da casa e a manutenção do funcionamento familiar, faz com que elas carreguem o enfrentamento dos custos da sobrevivência e a luta cotidiana e concreta que vivem as famílias para uso dos recursos, recorrendo aos créditos e endividamentos para suprir necessidades básicas.

Finalmente, no atual contexto de enorme desemprego, falta total de regras de proteção trabalhista, normalização crescente das atividades econômicas ilegais, expansão do militarismo e das violências, ainda agravadas de forma gigantesca pela pandemia do novo coronavírus, percebemos na financeirização da vida um elemento central para viabilizar novas dinâmicas extrativistas sobre as economias populares através de mecanismos de endividamento popular, que ampliam as formas de reprodução das desigualdades. A supressão da mediação salarial para o endividamento dos microempreendedores in-

formais abriu um vasto campo lucrativo para o setor financeiro, como nova forma de extração de valor no atual capitalismo financeirizado. Entender como esse fenômeno se dá sobre as populações, e em particular sobre as mulheres, torna-se a cada dia mais importante para quem pretende desde o feminismo ter uma ação transformadora sobre o mundo.

2. A retomada do processo de endividamento das famílias e a pandemia no Brasil

No Brasil, os indicadores demonstram crescimento considerável do endividamento das famílias a partir da segunda metade da década passada. Tal processo foi fator marcante na fase de expansão econômica, e vivenciou uma segunda fase, a partir de 2016, quando foi possível verificar um arrefecimento desse processo, com a recessão econômica, e ao longo dos anos seguintes, que foram marcados pela ausência de um processo claro de recuperação. Contudo, o nível de endividamento não apresentou, nessa segunda fase, um retorno ao patamar bem inferior verificado no início dos anos 2000. Assim, ao que tudo indica, ocorreu uma mudança de caráter estrutural e para isso, a nosso ver, dois fatores foram determinantes: o processo de bancarização, que ampliou o acesso aos produtos bancários, e a criação, em 2003, do crédito consignado⁶.

Na fase de expansão do endividamento, os indicadores não deixam dúvidas. O saldo total do crédito livre⁷ concedido pelo Sistema Financeiro (SF) à pessoa física sobre o PIB, apresenta uma

5. Para uma análise acerca da lucratividade bancária no período recente ver Montani et al., Taxa de lucro dos bancos no Brasil: uma análise dos seus componentes e de sua evolução no período 2015-2020, Texto de Discussão IE UFRJ no 029|2021.

6. O crédito consignado foi criado por meio da Lei 10.820, de 17 de dezembro de 2003. Consiste na autorização irrevogável de pagamento de prestações relativas a empréstimos e financiamentos por meio de desconto automático em folha de pagamento de

aposentadorias e do salário do servidor público que representem até 30% da remuneração líquida e mais 5% para crédito com cartão de crédito. A dívida pode ser parcelada em até 72 meses (6 anos) para aposentados ou pensionistas e 96 meses (8 anos) para servidores públicos.

7. Créditos livres são os que não possuem um direcionamento dos recursos captados estipulado por lei como os que são direcionados a obtenção de imóveis ou microcrédito

trajetória de crescimento de 11,6%, em dezembro de 2007, para cerca de 14%, em finais de 2013⁸. Daí em diante, esse processo de crescimento acima do ritmo do conjunto da economia arrefece, e varia em torno de 13% do PIB sem uma tendência clara até 2018. Da mesma forma, o saldo do crédito total direcionado a pessoa física (livre e direcionado), que considera também os empréstimos para habitação, sobe de 14%, em março de 2007, para 25%, em 2015, permanecendo em torno dos 25%, entre 2016 e 2018.

Após a segunda fase é possível verificar, mais recentemente, uma terceira fase, relativa ao período imediatamente anterior ao início da pandemia, onde a tendência foi de clara retomada do processo de expansão do endividamento. O saldo do crédito livre concedido à pessoa física assume uma trajetória mais evidente de crescimento de sua participação em relação ao PIB a partir de março de 2018, quando está em 13%, atingindo cerca de 15%, em março de 2020. O nível de endividamento das famílias (saldo das dívidas/renda dos tomadores) cresce desde 2018, estava em 41%, em 2017, e sobe para 46%, em março de 2020.

Os dois anos de pandemia caracterizam uma quarta fase em decorrência de todo o contexto específico. Contudo os indicadores agregados de endividamento demonstram a continuidade e aprofundamento da trajetória de endividamento das famílias no Brasil frente ao Sistema Financeiro. A participação no PIB do crédito livre concedido a pessoas físicas cresce de 15 % em março de 2020 para cerca de 17% em dezembro de 2021. O crédito total direcionado às famílias cresce de 27% % para cerca de 31% no mesmo período. A relação do endividamento e a renda das famílias acumulada nos últimos 12 meses alcança 50% em setembro de 2021, recorde para o indicador.

A questão é mais preocupante porque nas duas últimas fases obviamente não se trata de uma expansão do crédito às famílias que se dá no âmbito de um processo consistente de crescimento econômico, bem ao contrário.

Vale ressaltar que parte das dívidas contraídas pela população não está refletida nesses indicadores, visto o nível ainda elevado de desbancarização e, portanto, a utilização de outras 5 formas informais de empréstimos. A pesquisa amostral realizada pela consultoria Locomotiva divulgada em agosto de 2019⁸ havia estimado que, apesar do processo de bancarização ocorrido mais recentemente, na esteira inclusive da expansão do crédito, eram 45 milhões o número de desbancarizados, que correspondia a 29% da população adulta do Brasil (acima de 18 anos). Muitos deles se disseram ambulantes ou trabalhadores autônomos ou estavam envolvidos em trabalhos esporádicos. Dentre as alternativas de crédito utilizadas por essa parcela da população, de acordo com a pesquisa do Instituto Locomotiva, destacaram-se: recorrer a empréstimos com familiares: 45%, recurso a empréstimos com amigos: 25%, comprar fiado (paga no final do mês): 69% e usar o cartão de crédito emprestado de outra pessoa: 51%.

No entanto se sabe o número de pessoas com ao menos um relacionamento com o SFN aumentou significativamente ao longo de 2020, verificou-se um crescimento de um total de 150 milhões para 163,7 milhões de acordo com os dados do Banco Central. Ao que tudo indica foi o pagamento do auxílio emergencial o grande fator propulsor desse processo de bancarização mais recente.

Já os dados veiculados pela SERASA trazem um universo mais amplo de dívidas contraídas, e que englobam também a população desbancarizada, visto que inclui não somente as dívidas contraídas junto ao sistema financeiro, mas também junto às empresas concessionárias prestadoras de serviços de abastecimento de luz, água e gás, e serviços de telefonia. Os dados divulgados pela SERASA Experian em abril de 2019 apontaram que o número de consumidores com dívidas em atraso ou negativadas era de 63 milhões, maior número desde 2016, quando iniciaram a série. Tal montante corresponde a cerca de 40% da população adulta do país, e inclui metade da popu-

8. Os dados de % PIB, nível de endividamento e comprometimento da renda têm como fonte o BCB, Séries

Temporais.

lação entre 36 e 40 anos e 1/3 da população com mais de 61 anos⁹.

Trazendo dados mais recentes, a Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (Peic) realizada anualmente pela Confederação Nacional do Comércio mostra que, em 2021, houve aumento recorde no total de endividados, o qual alcançou a média de 70,9% das famílias brasileiras, a maior proporção em 11 anos, e que 25% da população declarou estar em atraso com os pagamentos relativos a dívidas junto ao sistema financeiro e a contas diversas.

3 . A fragilidade financeira e a inadimplência das famílias na pandemia

O processo de endividamento descrito se deu de forma a apresentar também um maior comprometimento da renda das famílias com o pagamento das dívidas. Verifica-se, assim que o indicador que mede o comprometimento da renda com o pagamento do serviço das dívidas cresce desde 2018. Em dezembro de 2018 correspondia a cerca de 16% e atinge aproximadamente 19% em 2021, maior valor da série.

Os dados demonstram também que têm sido grandes as dificuldades das famílias para fazer frente às obrigações contratadas junto ao SF ao menos desde 2016¹⁰. O número de tomadores inadimplentes (com atraso de mais de 90 dias no pagamento das dívidas) é expressivo. No período de meados de 2016 a dezembro de 2019 o número de inadimplentes se encontra numa faixa de 8,5 a 10,5 milhões, assumindo uma trajetória visivelmente crescente.

Já para o período mais recente verificou-se uma subida abrupta do nível de inadimplên-

cia no início do ano 2020 e uma redução a partir do 2º trimestre de 2020. Ao nosso ver concorreram para isso, principalmente, os efeitos do auxílio emergencial. Ao atingir, em sua primeira fase, 68 milhões de pessoas, o auxílio teria permitido às famílias honrar suas dívidas e reduzir a demanda pelo crédito de pior qualidade. Somou-se a isso o processo significativo de renegociações de dívidas que abrangeu 26% da carteira, que foi estimulado pela adoção de novas regras pelo Banco Central que vigoraram no período.

Porém, para o ano de 2021, a situação já é distinta. Muito embora para o resultado do total da carteira verifica-se uma estabilidade da trajetória de inadimplência média até agosto de 2021, para algumas modalidades já é possível verificar sinais de aumento do nível de inadimplência no início de 2021.

Nesse sentido, importante ressaltar também: a inflexão da trajetória da taxa de juros que se eleva rapidamente e de forma ininterrupta desde início de 2021, o peso no orçamento familiar do retorno das cobranças das parcelas que haviam ficado suspensas ou reduzidas, em decorrência das repactuações e renegociações, e a redução de novos processos de renegociação de dívidas.

Ademais, ocorre uma mudança importante na composição das concessões de crédito às famílias na modalidade do crédito livre: as concessões de créditos de alto custo (rotativo, parcelado, cheque especial e pessoal sem consignação) são crescentes enquanto as concessões de créditos de baixo custo (consignado, financiamento de veículos, financiamento de outros bens e arrendamento mercantil) apresentam trajetória de queda¹¹. Essa é mais uma característica importante do final do segundo ano da pandemia, que deve trazer repercussões negativas sobre os índices de inadimplência futuros.

9. BCB. Relatório de Cidadania Financeira, 2021

10. Ver dados em BCB. Endividamento de Risco no Brasil - Conceitos e indicadores - Série Cidadania Financeira – Estudos sobre Educação, Proteção e Inclusão, junho de 2020. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/serie_cidadania/serie_cidadania_financeira_6_endividamento_risco.pdf

[bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/serie_cidadania/serie_cidadania_financeira_6_endividamento_risco.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/serie_cidadania/serie_cidadania_financeira_6_endividamento_risco.pdf)

11. Relatório de Inflação, Vol. 23, no 4, dez 2021, BCB.

4 . As condições de oferta de crédito às famílias no Brasil

Citaremos aqui algumas características importantes das condições de oferta de crédito no Brasil, importantes para entendermos as dificuldades das famílias para fazerem frente às obrigações das dívidas contratadas frente a um contexto de crise econômica.

Destacam-se a participação crescente e significativa do crédito consignado, modalidade que se expande no período de crescimento e no período de crise. Uma alternativa de mais baixo custo cuja garantia para o emprestador são os salários e aposentadorias, mas que pode comprometer até 35% da renda do devedor por um longo período.

Essa modalidade representa cerca de 19% do total da carteira de crédito das pessoas físicas, a taxa de crescimento anual se mantém em torno de 14% ao ano no período de 2019 até novembro de 2021, último valor disponível. A fonte mais barata de crédito livre às famílias ganha impulso na pandemia com as medidas que aumentaram a margem do crédito consignado de 35% para 40%, e que estendem esse limite até 31/12/2021. O estímulo dado por essas medidas se faz sentir ao final de 2020 na demanda pelo crédito consignado por parte dos aposentados e pensionistas do INSS, que concentram os devedores que recebem até dois salários-mínimos e cujo comprometimento da renda com dívida se encontra próximo aos limites de consignação¹², como resultado da situação de vulnerabilidade financeira das famílias, no quadro de crise econômica.

Importante também é o papel dos créditos rotativos, em especial, o cheque especial e o cartão de crédito, que em termos de volume são menos representativos que o crédito consignado, porém cobram as taxas de juros mais altas do mercado, bem mais altas que a taxa de juros básica da

economia, e são, em geral, mais utilizados pelas faixas de renda mais baixas e setores mais vulneráveis.

Nesse contexto de expansão do endividamento, destaca-se o papel de uma série de práticas encontradas nos canais de comunicação que são realizadas pelos ofertantes de crédito cujos efeitos não devem ser menosprezados. O incentivo à contratação de crédito por impulso ou a banalização da oferta de crédito por meio de publicidade que veicula o crédito fácil e sem burocracia e a possibilidade de “realização de sonhos”. Por outro lado, nota-se uma ausência de informações acerca dos riscos, juros e prazos dessas operações, que seriam fundamentais para a tomada de decisão, bem como sua apresentação ou formatação inadequada para a avaliação do tomador (utilização de letras pequenas ou explicações em notas de rodapé). É isso que concluiu o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC em pesquisa publicada em novembro de 2019, após avaliar o teor de mensagens publicitárias de um conjunto representativo de instituições¹³.

No âmbito dessa Pesquisa do IDEC destacou-se, ainda, a oferta explícita de crédito para devedores negativados (inadimplentes), no âmbito da modalidade de “crédito pessoal”.

Já durante a pandemia foi possível observar, por exemplo, um crescimento na procura de crédito na modalidade denominada “composição de dívida sem consignação”. Tal modalidade permite a renegociação de várias operações de modalidades diversas em uma nova dívida. Algumas das medidas adotadas durante a pandemia pelo Banco Central visaram estimular essas negociações. Segundo a pesquisa do IDEC tal modalidade se destacava por não prover ao devedor de condições efetivas de pagamento das parcelas da dívida e resultou em alto nível de inadimplência. Assim, o crescimento do uso desta modalidade de crédito poderá agravar, num contexto de

12. Ver boxe 1, Relatório de Economia Bancária, 2020, BCB.

13. IDEC - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumi-

dor. Pesquisa de Publicidade de Crédito, São Paulo, novembro de 2019. Disponível em: <https://guiados-bancosresponsaveis.org.br/media/495685/relat%C3%B3rio-estudo-publicidade-de-cr%C3%A9dito.pdf>

pandemia, a situação das famílias. Essa modalidade permite também a oferta de realização de um valor de R\$100 ou semelhante para pagamento de dívidas de até R\$1000, e com isto permitindo uma melhora na situação da inadimplência desses devedores de somas pequenas, mas viabilizando ao mesmo tempo um oportunisto retorno do auxílio emergencial aos bancos credores.

5. A reconfiguração das disputas econômico-financeiras no pós – pandemia

Se todas estas situações já apontavam tendências de crescimento do endividamento familiar desde antes da pandemia, as pugnas pelo controle dos fluxos financeiros estão se acirrando durante a própria epidemia com miras a sua expressão na chamada “nova normalidade”, que ameaça de fato repetir e piorar os já conhecidos mecanismos financeiros de exploração dos países e das populações. No Brasil, tem-se que, por um lado, em grande medida devido às opções de política tomadas pelo governo e pelo Banco Central, os bancos não exerceram o papel esperado e necessário ao financiamento das atividades produtivas, de forma a responder aos enormes e urgentes desafios de sustentação do emprego na crise da pandemia.

As mudanças nas regras do Banco Central permitiram aos bancos terem recursos disponíveis¹², mas isso não se reverteu numa oferta de crédito voluntária para as atividades produtivas que estavam sofrendo os impactos da pandemia, especialmente as médias e pequenas empresas. Quanto a isso, o destaque foi para os fundos garantidores utilizados nos programas criados pelo governo de apoio a essas empresas. Sem eles provavelmente essas empresas não teriam tido o mesmo acesso ao crédito que tiveram¹⁴. Isto se complementa com uma reapropriação da renda emergencial e dos subsídios outorga-

dos pelo governo que foram resgatados pelos bancos para pagamento de dívidas anteriores ou reapropriados por eles via o rápido uso feito através do consumo da população favorecida com tais subsídios nos supermercados, empresas de telefonia e internet, prestadoras de serviços públicos ou privatizados de água, luz, gás, etc.

De fato, verifica-se que a implementação da renda emergencial acabou sendo também uma forte alavanca para que as populações de menores ingressos, trabalhadores e trabalhadoras informais, desempregados e outros, passarem a abrir suas contas bancárias e até rapidamente a receber ofertas de créditos fáceis.

Por fim, é importante destacar o avanço da negociação de Acordos de Livre Comércio, como o Acordo UE\Mercosul, o Acordo Brasil - Chile, e outros que estão em agenda, que incluem diversos aspectos de risco para a economia nacional. De tais acordos fazem parte as negociações de serviços financeiros, impondo uma maior liberalização dos fluxos de capitais e a desregulação dos controles de entrada e saída de tais fluxos, o que poderá favorecer os interesses dos grandes bancos internacionais nos processos de privatização das empresas nacionais e até do próprio setor bancário público, que está sendo empurrado para o enxugamento e até a privatização. Também o ingresso no setor de fintechs e o crédito fácil para as pequenas e médias empresas e as populações na informalidade podem ser um filão de interesse para esse capital financeiro internacional através de opções lucrativas, e que justamente vê os acordos de comércio e investimentos como garantias de segurança jurídica.

6. A modo de conclusão

Em suma, a crise do COVID-19 chega num momento em que já se verificava uma tendência de crescimento do endividamento, assim como, desemprego e precarização do mercado de trabalho, milhões de pessoas já se encontravam com dificuldades de cumprir suas obrigações

14. Ver “Assimetrias na fragilidade das grandes empresas e das MPMEs trarão novos desafios às autoridades brasileiras, Lucas Póvoa e Norberto Montani

Martins, in Boletim Retrospectiva do Sistema <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.31145.26725>.

decorrentes de dívidas, num ambiente onde é possível encontrar práticas abusivas e inadequadas por parte dos ofertantes de crédito e regras de proteção ainda insuficientes.

As medidas de combate aos efeitos da pandemia trouxeram alívio às famílias mais vulneráveis, porém, a trajetória de expansão do endividamento não recuou e, ao que tudo indica, não deve perdurar o processo de redução dos níveis de inadimplência que se verificou no último período. De fato, o processo de financeirização da economia estruturada em grande parte na desestruturação das relações salariais e no trabalho "informal" tem se aproveitado com sucesso das políticas de subsídios sociais promovidas nos últimos anos, e particularmente durante a pandemia.

Para as mulheres particularmente, a oferta de crédito bancário fácil como também de opções de créditos de agências financiadoras que se multiplicam inclusive em pequenas cidades do interior do Brasil, tem significado cada dia mais formas de enfrentar o cotidiano precarizado pela falta de empregos ou trabalho, e pela ausência quase completa de serviços públicos essenciais. Muitas vezes também tem significado utilizar e multiplicar em pandemia as condições extorsivas de ofertantes de crédito provenientes das economias ilegais cada vez mais presentes nos territórios, e que também se conectam, muitas vezes, com o sistema bancário oficializado.

De fato, o sistema financeiro vem encontrando um caminho muito lucrativo no endividamento popular, alavancado pelo empobrecimento forçado das populações rurais e urbanas, e neste sentido, a responsabilidade pelo cotidiano do sustento familiar em situações de precariedade deixa as mulheres em maior fragilidade diante das necessidades de cuidar da reprodução da vida. Assim o "tomar dívida para pagar dívidas" se torna uma rotina extenuante para enfrentar a crise sanitária, a provisão de alimentos e medicamentos, o acesso a serviços essenciais e a moradia, e até a enfrentar a violência doméstica que tem se multiplicado na pandemia.

Em uma situação como a do Brasil de aguda crise econômica, agravada pela pandemia, a ampliação do sistema financeiro nos setores populares, nesta sorte de "colonização financeira" como sugerido por Silvia Federici, tem que ser analisado também como outro dos motivos para o crescimento da pobreza e das desigualdades que continuam a crescer desde 2016.

Com certeza a politização do endividamento como estratégia do capital poderá facilitar a ação coletiva para avançarmos no caminho de confrontar os modos de produção e reprodução da vida que impõe o atual hiperliberalismo, sendo o feminismo um instrumento essencial que nos permite visibilizar as tramas econômico-financeiras das dominações.

Referências Bibliográficas

AGÊNCIA BRASIL. Um em cada três brasileiros não tem conta bancária, diz pesquisa. Exame, 18 ago. 2019. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/um-em-cada-tres-brasileiros-nao-tem--conta-bancaria-diz-pesquisa/>

BCB. Relatório de Inclusão Financeira. Brasília: BCB, 2011. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/RIF/RIF2011.pdf

BCB. Relatório de Cidadania Financeira. Brasília: BCB, 2018a. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/Nor/relcidfin/index.html>.

BCB. Estudos Especiais do Banco Central. Brasília: BCB, No 08, 2018b. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/estudosospeciais>.

BCB. Estudos Especiais do Banco Central. Brasília: BCB, No 09 de 2018c. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/estudosospeciais>.

BCB. Estudos Especiais do Banco Central. Brasília: BCB, No 44 de 2019. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/estudosospeciais>.

BCB. Endividamento de Risco no Brasil - Conceitos e indicadores - Série Cidadania Financeira – Estudos sobre Educação, Proteção e Inclusão, junho de 2020. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/serie_cidadania/serie_cidadania_financeira_6_endividamento_risco.pdf

BCB. Relatório de Inflação, Vol. 23, no 4, dez 2021a.

BCB. Relatório de Cidadania Financeira, 2021b

Cavallero, Luci y Gago, Veronica. "Una Lectura feminista de la deuda". Fundación Rosa Luxemburgo. 2019. Buenos Aires.

Cruz, Fernanda. Inadimplência atinge 63,6 milhões de consumidores no primeiro semestre. Agência Brasil, 16 jul. 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-07/inadimplencia-atinge-636-milhoes-de-consumidores-no-primeiro-semester>

IDEC - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. Pesquisa de Publicidade de Crédito, São Paulo, Novembro de 2019. Disponível em: <https://guiadosbancosresponsaveis.org.br/media/495685/relat%C3%B3rio-estudo-publicidade-de-cr%C3%A9dito.pdf>

Red de Género y Comercio\ Asociación Lola Mora. "Endeudarse para vivir" Mayo 2019. Buenos Aires. <https://generoycomercio.net/wp-content/uploads/2019/06/MujeresAnteLaCrisis-EndeudarseParaVivir.pdf>

Sarno, P. Desafios de 2021 levam famílias a recorrerem a créditos de pior qualidade in Boletim <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.31145.26725>.

Rodríguez, G. Org. "O sistema financeiro e o endividamento das mulheres". Instituto EQUIT. Março 2020. Rio de Janeiro Disponível em: <https://www.equit.org.br/novo/?p=3172>

02

La economía digital y los mercados de trabajo

La irrupción de nuevas tecnologías de la información y la comunicación ha traído cambios sustanciales en los procesos de trabajo, en los nuevos requerimientos de habilidades para los y las trabajadoras, en las formas de trabajar y en las condiciones laborales. El trabajo de plataformas, el teletrabajo, el comercio electrónico (e-commerce), el reemplazo de la mano de obra, la readaptación de las y los trabajadores y sobre todo la vigilancia en el trabajo, se están volviendo una nueva realidad de millones de trabajadores y especialmente trabajadoras alrededor del mundo. La pandemia de COVID-19 ha estado acelerando tendencias preexistentes en los mercados laborales, escenarios clave donde históricamente se han marcado las desigualdades de géneros. Diferencias en el acceso a ciertos tipos de empleos, a puestos jerárquicos, brechas salariales, inequitativa distribución del tiempo... ¿Cuáles son las oportunidades y amenazas que traen aparejadas la economía digital y las nuevas tecnologías? ¿Cómo están posicionadas las mujeres frente a las nuevas modalidades y posibilidades en el mercado laboral?

Reflexionar sobre estas tendencias, sobre la puja por el tiempo y por los nuevos derechos laborales, así como acerca del impacto diferencial sobre las mujeres, resulta necesario y fundamental en las nuevas conquistas del siglo XXI.

Un trabajo del futuro con más promesas que realidades

Sofía Scasserra¹

Introducción

Las nuevas tecnologías han transformado el mundo del trabajo. Es un fenómeno bien conocido: plataformas de empleo, teletrabajo, reemplazo de mano de obra, optimización de procesos, vigilancia en el trabajo, fusión de la vida privada y la vida laboral son solo algunos de los tantos efectos, problemas y modalidades que se están extendiendo en esta era digital.

El futuro del trabajo ya llegó y lo que promete parecería resumirse en la imagen de una habitación blanca, con un sillón, y una trabajadora o trabajador sentado a la mesa, con su computadora moderna y una taza de café humeante al lado. Nada más falso y mentiroso. Puede ser la realidad de un porcentaje pequeño de trabajadores profesionales sin hijos y con altos ingresos. Pero la gran mayoría, y sobre todo las mujeres, vivencian otras realidades. Lo cierto es que existe un discurso de solucionismo tecnológico, según el que parecería que con solo implementar una cierta tecnología, el mundo va a cambiar y la desigualdad va a solucionarse. Esto es falso, por el simple hecho de que la tecnología es intrínseca a la sociedad y replica, en el plano virtual, las desigualdades que se viven.

En el presente trabajo, indagaremos dos aspectos diversos que están conectados. Por un lado, se analizarán los cambios en el sector servicios a partir de la llegada de la red 5G y las prome-

sas productivas. Mucho se habla de cómo esta red será una oportunidad para muchas mujeres, al generar puestos de trabajo en el sector servicios y software. En este sentido, las empresas se encuentran haciendo fuertes inversiones para integrar a más mujeres a su plantilla, de modo que este cambio productivo sea más diverso. Pero cabe preguntarse cuál es el verdadero efecto que tendrá para las mujeres en sectores no informatizados. Por otro lado, la expansión de los servicios, como el caso del 5G, sumada a la reciente pandemia del Covid-19, introdujo un modelo de teletrabajo que se extenderá y asentará en algunos sectores. ¿Qué implicancias tiene esto para las mujeres, sobre todo, en vistas de la compleja desconexión digital? Estas y otras cuestiones menores serán indagadas para explorar cuál es el futuro del trabajo para las mujeres ante algunos de los cambios tecnológicos que se avecinan.

La “servificación” y el modelo exportable

En los últimos años, se han profundizado las investigaciones en torno a la igualdad de género y la innovación en las empresas. Existen estudios que aseguran que aquellas empresas que tienen una distribución más paritaria de hombres y mujeres entre sus trabajadores y que, además, replican esa distribución en todos los escalafones de

1. Economista. Docente e investigadora del Instituto del Mundo del Trabajo Julio Godio. Investigadora asociada en el Transnational Institute. Directora del Obser-

vatorio de Impactos Sociales de Inteligencia Artificial. Integrante de la Alianza <A+> por algoritmos inclusivos.

responsabilidad, son más innovadoras y competitivas a nivel global. "Dichas empresas pueden exportar con mayor dinamismo y consiguen mejores resultados en torno a su crecimiento y al nivel salarial de los empleados" (Accenture, 2020).

Si bien los datos verifican este hecho, cuando vemos la realidad en las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs), encontramos que estamos lejos de lograr la igualdad de género y que la distribución es bien dispar. En efecto, el Reporte Mundial de Comercio 2019 de la Organización Mundial de Comercio (OMC) (OMC, 2019) muestra datos impactantes a nivel mundial: solo el 15% de las PyMEs que exportan servicios son propiedad de mujeres, mientras que el 63% son de hombres, y el 22% son mixtas. En el sector manufacturero, la distribución es aún peor, con porcentajes de 2%, 96% y 2% respectivamente. Estos datos corresponden a la gerencia empresarial y no parece haber datos disponibles respecto a los escalafones más bajos de responsabilidad, aunque bien podemos inferirlos de acuerdo con la distribución de hombres y mujeres en los diversos sectores de la economía: más mujeres en los sectores de servicios, más hombres en los sectores manufactureros. A primera vista, se podría pensar que estos datos son sumamente positivos. En efecto, las mujeres se concentran más en el sector servicios y es el sector que tiene mejor distribución. Sin embargo, el propio informe dice que las mujeres tienden a trabajar en los servicios menos exportables, como educación, salud y servicios domésticos, quedando excluidas de los sectores más competitivos y exportables, y por ende más innovadores y de mejores salarios.

Exportar servicios se ha vuelto un tema de debate central en las relaciones económicas comerciales. Hace ya tiempo que la OMC habla de una "servificación" de la economía, donde toda la cadena de producción de un bien puede verse como un gran ecosistema de servicios que sirven a una cadena global de valor y que logran un producto terminado. Esta idea tiene su correlato en el mundo del trabajo, donde la idea de un trabajador o trabajadora "emprendedor/a", que vende sus servicios laborales y se considera cuentapropista configura un nuevo paradigma que se intenta imponer en las relaciones del trabajo. Esta nueva economía de servicios va ganando terreno a escala global y puede cobrar una nueva dimensión a partir de la inminente llegada de la red 5G a la región. En efecto, la nueva red de quinta generación

no promete únicamente cambiar la experiencia del usuario/consumidor, sino que también promete traer consigo todo un nuevo paradigma productivo que lleve a pensar no solamente nuevas formas de producción y distribución de servicios, sino nuevas formas exportables de los mismos en sectores tan variados e impensados como la medicina o la educación. Si bien la pandemia de la Covid-19 ya hizo presente muchos cambios en la digitalización de productos y servicios, la nueva red traerá novedades que permanecerán y cambiarán los sectores de una forma profunda, volviéndolos transables a largo plazo. En este sentido, pensar el impacto que esas exportaciones tendrán en la mano de obra en los sectores fuertemente feminizados puede llevar a vislumbrar posibles escenarios en el largo plazo.

Cómo la tecnología 5G promete cambiar los sectores productivos y exportadores

La red de quinta generación tiene tres pilares fundamentales que, se espera, lograrán la transformación de los sistemas productivos:

- **Mayor capacidad en la transmisión de datos.** Este primer elemento ya se está logrando a través de experiencias 4.5G, que son redes mejoradas a través de software que amplía el espectro radioeléctrico disponible para la red 4G. La utilización de nuevas bandas y el mejoramiento de antenas y de la infraestructura pasiva de la red lograrán que se pueda transmitir una mayor cantidad de datos.
- **Masividad de dispositivos.** La nueva red precisa de una multiplicidad de antenas de corto alcance. Estas antenas permitirán que mayor cantidad de dispositivos se conecten a la red, dando lugar al Internet de las cosas (IoT por sus siglas en inglés). Hoy por hoy, las redes de telecomunicaciones sufren saturación rápidamente cuando muchos dispositivos intentan conectarse. Esto se evidencia en los grandes espectáculos públicos o en todo lugar donde haya una gran conglomeración de personas. La masividad de dispositivos permitirá dar lugar a ciudades, fábricas y hogares inteligentes, donde múltiples artefactos puedan conectarse al mismo tiempo a la red y transmitir información en tiempo real.

- **Menor latencia.** La transmisión de información se podrá realizar a una menor latencia (es decir, mayor velocidad de respuesta) que la que existe hoy día. Esto será posible gracias a una eficiente red de fibra óptica y a la utilización de bandas de espectro superiores a los 6 Ghz. Actualmente, la transmisión de datos es casi instantánea e imperceptible cuando se trata de los tiempos requeridos por las comunicaciones cotidianas, pero puede resultar en la diferencia entre la vida y la muerte si lo que se está operando es, por ejemplo, un vehículo autónomo. Los milisegundos empleados en transmitir la información pueden ser vitales en el futuro.

Es importante destacar que la tecnología 5G tendrá un impacto transversal en la economía. Muchos sectores se verán afectados por su llegada paulatina y el cambio de paradigma productivo propuesto. Algunos de los cambios esperados (WEF, 2020) son:

- Toda una revolución en la industria del hardware y productos electrónicos que acepten y utilicen el 5G. Esto implica no sólo la aparición de nuevos teléfonos inteligentes, sino también innovaciones en hardware incorporado a electrodomésticos y dispositivos, a partir del desarrollo de IoT. Sensores, equipamiento médico, maquinaria agrícola, entre otros desarrollos tecnológicos, formarán parte de estos cambios. Todos estos dispositivos que comenzarán a medir a través de sensores y a transmitir información relevante en tiempo real para ser procesada, buscando optimizar recursos u ofreciendo una mejor experiencia al usuario (5G Américas, 2019).
- Nuevos servicios se crearán o pasarán a ser transables a partir de la llegada del 5G, como las cirugías remotas, la internación domiciliaria, la realidad aumentada, o los servicios de procesamiento de datos. Todos ellos pueden significar una oportu-

nidad para América Latina, así como también pueden devenir en nuevas importaciones si no se desarrollan capacidades locales (Gulli, 2021).

- Desde la industria (Ericsson, 2019), se asegura que los sectores que más cambiarán son el entretenimiento, la salud, el sector automotriz, el energético, las manufacturas y los servicios en general. Las nuevas herramientas que se desarrollarán pueden resultar en un mejor aprovechamiento de recursos y una optimización de procesos en todas las áreas de la economía.

- La industria del *software* será clave para dar impulso a la transformación digital. Todos los dispositivos deberán llevar un *software* que los administre y controle. En este sentido, los desarrollos en torno a la inteligencia artificial, ciberseguridad, *cloudcomputing*, *edgecomputing*² y realidad extendida³ serán claves.

- La industria de *hosteo* (almacenamiento) y procesamiento de datos será un pilar fundamental sobre el cual se sustente toda la industria de IoT. Serán necesarios centros de datos y toda una industria de *businessanalytics* y procesamiento de big data. La arquitectura digital será central y complementaria a la infraestructura de la red de telecomunicaciones, para lograr que la transformación digital sea una realidad (Princeton Digital Group, s.f.).

- El cambio de paradigma traerá consigo el desplazamiento de mano de obra que no pueda incorporar tecnología a su cotidianidad. A aquellas personas que no reciban la formación y capacitación necesaria para desenvolverse en un mercado laboral atravesado por las nuevas tecnologías que se crearán en los próximos años, les resultará cada vez más difícil encontrar trabajo. Indudablemente, la capacitación y adecuación tecnológicas serán cada vez más necesarias (OECD,

2. *Cloud computing* se refiere a "computación en la nube". Es decir, servicios de almacenamiento, procesamiento y hosteo, entre otros servicios, en la web. *Edgecomputing* permite procesar datos cercanos a donde se generan, esto ahorra milisegundos que pueden ser vitales para una industria. Si los datos son almacenados transfronterizas, esto demora el

procesamiento y posterior *output*.

3. Realidad extendida se refiere a la visualización de objetos o experiencias inmersivas en mundos ficticios. Este es un concepto paraguas que incluye a la Realidad Aumentada (RA), la Realidad Mixta (RM) y la Realidad Virtual (RV)

2019) –desde los requisitos para ser empleada o empleado en casas particulares en un contexto de hogares inteligentes, hasta las calificaciones para trabajar en una fábrica–. El paradigma de teletrabajo profundizado por la pandemia de la COVID-19 hizo evidente esta situación, donde aquellas personas que no tuvieron inserción digital fueron de las más vulneradas al ver dificultado su acceso a derechos como el trabajo, la educación, la salud y a los servicios en general (IADB, 2020). A su vez, la transformación digital no se da tanto en la creación de tecnología, sino en las diversas formas que tienen las personas de utilizarla. En ese sentido, las habilidades digitales son importantes, pero también las habilidades blandas⁴ y el talento para resolver problemas con las herramientas disponibles (Frankiewicz y Chamorro-Premuzic, 2020).

Si un país no tiene la capacidad de producir las tecnologías y herramientas puertas adentro, podrá esperar un incremento de importaciones, tanto de productos como de servicios.

En cuanto a los servicios, los sectores que serán mayormente impactados son, según los especialistas (WEF, 2020), medicina y trabajo social, educación, entretenimiento, comercio y servicios informáticos, entre otros. Lo cierto es que todas estas son suposiciones basadas en proyecciones de acuerdo con la capacidad que tiene la tecnología de modificar los sistemas productivos, pero aún hay pocos datos concretos que lleven a analizar dichas transformaciones. Dentro de los sectores destacados, existen algunos fuertemente feminizados, como la educación, la salud y el trabajo social, y el comercio. Estos, en particular, serán transformados permitiendo la exportación de nuevos y mejores servicios entregables por medios informáticos.

Las transformaciones en dichos sectores se darán por varias vías. Para empezar, la disponibilidad de sensores tanto en hogares como en instalaciones (de salud, por ejemplo) podrá ser masiva y cotidiana, permitiendo tomar datos en tiempo real del estado de salud de las personas, de los hábitos de consumo, así como de cualquier otro aspecto de la vida. Esos sensores permitirán el procesamiento de los datos recolectados en tiempo real, permitiendo el monitoreo, pero además la personalización de la atención. Es decir, en medicina, por ejemplo, se abre un nuevo mundo en términos de internación domiciliaria y cuidado de pacientes, pero también en telemedicina y telediagnóstico. Un desarrollo posterior serán las cirugías remotas. Más allá de los cambios prometedores, se puede vislumbrar la posibilidad de tener centros de datos médicos que procesen la información y envíen alarmas ante cambios preocupantes en la salud del y de la paciente. Todo un servicio de enfermería que puede ser exportado más allá incluso de las fronteras nacionales.

En cuanto a comercio, esos mismos datos procesados permiten personalizar el marketing y hacerlo llegar en tiempo real a los domicilios de los consumidores, a través de dispositivos eléctricos como pantallas instaladas en la línea blanca de electrodomésticos, del mismo modo que al celular. Se espera que la realidad aumentada pueda llevar a nuevas formas de comprar, visualizando los productos a través de hologramas y sistemas de inteligencia artificial que permitan comprar indumentaria sin necesidad de pasar por molestos probadores: la tecnología podría mostrarnos cómo se vería la prenda puesta en el consumidor.

En educación, los cambios ya se pueden vislumbrar. Más allá de la instalación de aulas inteli-

4. Se pueden definir “habilidades blandas” como: “Atributos personales, que se pueden aprender como cualquier otra habilidad. Se pueden visualizar por ejemplo en la manera en que se soluciona un conflicto, el modo de relacionarse con el entorno y en las formas de organización, entre otras. Algunas de las habilidades blandas TIC más solicitadas: Ética, Responsabilidad, Empatía, Sociabilidad, Facilidad para la comunicación,

Escucha activa, Trabajo en equipo, Adaptación al cambio, Creatividad, Capacidad para resolver problemas, Optimización del tiempo, Actitud positiva, Espíritu de servicio, Seguridad personal, Tolerancia a la presión, Asertividad, Respeto a las opiniones”. Información disponible en <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/teletrabajo/habilidades-blandas>

gentes y dispositivos informáticos que mejoren la educación, lo cierto es que ya la pandemia ha mostrado cómo muchos cursos universitarios son fácilmente exportables: ya no es necesario viajar a una universidad para tomar un curso, sino que se puede hacer de forma remota a través de internet⁵, utilizando plataformas digitales para el dictado de clases y otras plataformas educativas. Esta transformación ya comenzó y muy probablemente llegue para quedarse y perfeccionarse, a través de la nueva red de telecomunicaciones.

La feminización de los sectores y la brecha digital de género

Lo cierto es que las latinoamericanas se desempeñan mayormente en el sector servicios. Los datos son contundentes: las mujeres sobrepasan a los hombres en los sectores de comercio al por mayor y menor, en actividades con hogares como empleadores, alojamiento y restaurantes, educación, salud y trabajo social, y otras actividades de servicios (Bustello, Suaya y Violliaz, 2019).

Los cambios que se vislumbran en estos sectores son importantes, y la tecnología será la gran responsable de ellos. Evidentemente, aquellos que logren exportar los servicios serán los que tengan la capacidad tecnológica para hacerlo y el conocimiento y educación digital que les permita utilizar la tecnología. Y si bien muchos sectores donde predomina el empleo femenino y que están dedicados a servicios que antes no eran exportables ahora sí podrán exportar, cabe preguntarse si no habrá que tomar medidas para que esta vez no se pierda la oportunidad y termine resultando en una desfeminización del sector a manos de la competencia y la tecnologización.

Cuando analizamos la base de la que se parte, es notable la brecha digital existente en nuestra región. Si bien los datos muestran que no existe brecha en el acceso a dispositivos electrónicos y a internet, sí existe una brecha respecto al uso

de internet en la región (Observatorio Igualdad de Género, 2013) (CEPAL, 2013). Además, existe una diferencia notable respecto a los usos que se les da a los servicios disponibles en internet. Estudios muestran que las mujeres suelen utilizar las nuevas tecnologías mayormente para comunicarse, mientras que los hombres lo hacen “para enviar correos electrónicos, acceder a los servicios de banca electrónica y buscar información sobre noticias, clima y transporte, así como para actividades de entretenimiento como escuchar música, ver videos y descargar juegos. Asimismo, utilizan de forma más intensiva y variada las computadoras, tabletas y portátiles y hacen un mayor uso de internet para actividades de trabajo (revisar ofertas de empleo o poner el currículum en línea) y relacionadas con la administración (resolver trámites online o concertar citas)” (Bustelo, Viollaz y Gustello, 2020). Lo cual muestra que entre los hombres hay una mayor tendencia a adquirir habilidades en la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación, pudiendo resolver una multiplicidad de cuestiones con dicha herramienta.

Lo que la literatura nos enseña

Lo cierto es que la región posee características muy particulares. Existen estudios (Tejani y Milberg, 2016) que han documentado que en diversas regiones del mundo, al abrirse nuevas oportunidades exportadoras en el sector manufacturero, se emplean más mujeres en esas ramas. Las mujeres, al tener salarios más bajos, contribuyen a bajar los costos de los productos exportables para poder competir a nivel internacional. Este fenómeno, característico de algunas regiones de Asia y África, no se da en América Latina que, en términos generales, tiende a una desfeminización de los sectores manufactureros, al volverse más productivos y exportables. La experiencia latinoamericana en esta materia da cuenta de que los efectos son diversos dependiendo del sector de la economía y el país en el que se encuentren (Barafani y Barral Verna, 2020).

5. Se suele llamar Modo 1 de suministro al comercio transfronterizo: del territorio de un Miembro al territorio de cualquier otro Miembro, mientras que el modo 2

se refiere al consumo en el extranjero: en el territorio de un Miembro a un consumidor de servicios de cualquier otro Miembro. (OMC, s.f.)

Estos resultados se comprueban mayormente en el sector manufacturero, sin embargo dicha conclusión no puede extrapolarse al sector servicios. No obstante, la brecha digital existente y la tipología de los puestos de trabajo que se generarán podrían llevarnos a inferir que el sombrío resultado que diagnostican Tejani y Milberg podría, en un futuro cercano, verificarse en los nuevos servicios que se entregarán a través de medios digitales, una vez que la revolución de los sectores se haya concretado y la exportación y transabilidad de nuevos servicios sea un hecho. Efectivamente, no sería raro vislumbrar nuevos servicios de salud donde las mujeres permanezcan satisfaciendo la demanda interna, mientras los hombres provean al mercado externo. La excusa de la empatía femenina en el contacto con el paciente o alumno, en contraste con la digitalización –que supone manejar plataformas educativas digitales o servicios de monitoreo de pacientes en grandes centros de cómputos– parece ir en la dirección descrita por los autores en el sector manufacturero. Es más, otros estudios (Escobar Salazar, 2015 y González González, 2019) argumentan que estos roles percibidos como tradicionalmente femeninos generan que las mujeres, cuando se insertan en nuevos servicios exportables, lo hagan en aquellos servicios que producen menos valor agregado y con peores condiciones de trabajo, como ya ocurre en los *call centers*. De esta manera, los servicios exportables, y por ende con ingresos percibidos en moneda extranjera, pasarían a ser dominio de los hombres, aumentando la brecha de género existente. Realidad que sumaría a corroborar los datos expuestos respecto a la composición de género de las PyMES exportadoras de servicios. Una movilidad horizontal intrasector es necesaria.

Lo que nos dejará el 5G

En este contexto, una política económica preventiva sería oportuna a fin de evitar que esta realidad, ya verificada en otros sectores como el manufacturero, termine sucediendo también en servicios altamente feminizados. Lejos de elevar el salario de las mujeres, estas corren el riesgo de ser reemplazadas por hombres que, pudiendo exportar servicios, lograrían salarios más elevados. El impacto que tendrá el 5G en servicios como la salud, la educación, el turismo y otros altamente feminizados podría analizarse

mediante una indagación de lo sucedido en los servicios que ya se tecnologizaron y abrieron a las exportaciones. Un análisis similar ya se ha efectuado, pero se concentra en mujeres líderes y empresarias y no en las trabajadoras de los sectores respectivos (Scasserra, De Marco et al, 2021).

En este sentido, se deben tomar medidas a fin de que no se verifique la desfeminización del sector y se amplíe la brecha de género. La alfabetización digital de las mujeres debería ser una política pública, dado que contribuiría de modo significativo a lograr que, a medida que nuevos servicios sean exportables, las mujeres logren insertarse en empresas más competitivas sin tener que cambiar de industria o sufrir una movilidad intrasector. Muchas veces, es muy difícil para las mujeres insertarse en los nuevos servicios transables, debido a patrones culturales sexistas y a restricciones educativas. Esto debería ser acompañado de una política de liberalización progresiva de dichos sectores, a medida que el país adquiera su capacidad exportadora de nuevos servicios, pues contribuiría a mejorar la calidad de los salarios de mujeres en sectores más exportables. De abrirse la economía antes de tiempo, estas mujeres enfrentarían una competencia feroz que podría empeorar aun más la brecha. Preparar los sectores que serán afectados por la llegada del 5G a la región puede ser útil para fortalecer la capacidad exportadora de los sectores feminizados y promover que estas mujeres puedan hacer el salto tecnológico y competitivo para lograr exportar nuevos servicios en el largo plazo.

Los servicios y el teletrabajo como paradigma

El debate regulatorio de la pandemia en cuestiones laborales fue, sin lugar a dudas, el del teletrabajo. Desde ya que hubo otros problemas mayores, como el desempleo, la exclusión y la brecha digital. Pero el teletrabajo fue una novedad que se impuso en materia regulatoria, debido a que la mayoría de los países no tenían una normativa acorde que brindara a la modalidad las reglas de juego necesarias para implementarlo. Así, en la mayoría de los países se implementó de forma compulsiva y como se pudo, o como quisieron los empleadores.

Previo a la pandemia, el teletrabajo venía ganando terreno en algunas empresas de la región, pero todavía era algo reservado para trabajadores de alto poder adquisitivo, en sectores altamente competitivos. Al grueso de los trabajadores y trabajadoras, no les había llegado esta modalidad. Así, la sociedad fue testigo de un cambio en casi todas las empresas y todos los puestos que podían ser teletrabajables lo fueron. Pero ¿realmente se teletrabajó? Lo cierto es que la experiencia vivida fue más un trabajar como se pudo, con las herramientas que se tenía, en un contexto de crisis, que un teletrabajo con derechos y reglas de juego claras. En aras de un nuevo modelo económico basado en servicios que se impone en la región, más y más puestos podrán pasarse a teletrabajo. Las promesas de nuevos puestos de trabajo a partir de la emergencia del 5G muestran cómo el modelo se impone en servicios remotos en una multiplicidad de sectores. Cabe entonces preguntarse cómo vivencian y vivenciaron las mujeres esta realidad, qué derechos hace falta conquistar, de qué experiencias aprender, y cómo impactará en la vida de las latinoamericanas.

A partir de la emergencia sanitaria, muchas familias se vieron forzadas a teletrabajar. La foto de la taza humeante de café, con la luz perfecta y la computadora moderna se esfumó en dos segundos, cuando los papeles se apilaban en la única mesa del hogar, los niños tenían que aprender de forma remota ocupando los pocos dispositivos disponibles, los quehaceres domésticos se retrasaban, el exceso de conectividad generaba un stress psicológico con síndrome de agotamiento crónico y la taza de café se enfriaba en un rincón sin ser tomada por nadie. Lo cierto es que esa situación se produjo por varias causas: a) la falta de experiencia social en torno al teletrabajo; b) el aislamiento preventivo que provocaba que los niños estuvieran en el hogar todo el día; c) la falta de derechos y reglamentaciones que ordenaran los deberes de las partes, entre otros factores. El teletrabajo no tiene que ser y no puede ser ese paradigma de sobreexplotación que experimentaron las mujeres.

A pesar de ese escenario, cabe señalar que muchas mujeres vivieron experiencias positivas respecto a la modalidad. En una encuesta realizada en la República Argentina⁶ (Mora et al., 2020) durante los primeros meses de pandemia, el resultado fue contundente: el 84% de las encuestadas prefería continuar con la modalidad una vez terminada la pandemia, y el 50% de ese porcentaje prefería hacerlo en modalidad mixta. La preferencia de la modalidad, tanto por las trabajadoras y trabajadores como por las empresas, hacía necesario un marco de deberes y derechos, a fin de establecer las reglas de juego postpandemia. En efecto, imaginar la continuidad del teletrabajo en esa realidad solo implica un ahorro de costos para las empresas, sin ningún beneficio para los trabajadores, más que el de evitar tener que desplazarse y una mayor disponibilidad para atender los requerimientos de la economía del cuidado. El problema que subyace en la lectura de la preferencia de las mujeres por el teletrabajo es el de un paradigma capitalista que nos ha forzado a trabajar y maternar, trabajar y estudiar, trabajar y disfrutar en los tiempos libres que habilita el empleador. Se normalizó tener que pedir permisos para todo y ocuparse de la vida en los tiempos disponibles después del trabajo. Esa normalización lleva a ver como aceptable un nuevo paradigma bajo el que, al menos, la mujer siente que tiene más tiempo y menos necesidad de pedir licencias para ocuparse de la familia –cosa que, en cambio, debería resolverse poniendo la sostenibilidad de la vida en el centro del sistema y la corresponsabilidad de los cuidados como objetivo primordial–. No obstante, la realidad lleva a que, con un marco de deberes y derechos, el teletrabajo pueda ser una herramienta útil para aliviar la carga, por lo menos, de momento.

La mujer y el teletrabajo

Si apuntamos a que el teletrabajo sea una opción viable para aquellas mujeres que lo prefieran y a que sea, una vez que lleguen las redes 5G, una forma de inserción de las mujeres en puestos más productivos y transables en el sector servicios, es

6. Encuesta realizada sobre más de 6.000 personas entrevistadas en todo el país.

7. Artículo 6° de la norma.

necesario preguntarse qué derechos debemos darles a las mujeres a fin de que el teletrabajo no se transforme en una trampa para encerrarlas nuevamente en el hogar, a cargo de los cuidados de forma integral. En ese sentido, muchas leyes de teletrabajo fueron aprobadas en la región en el último tiempo (en Uruguay, Colombia y Argentina, por mencionar algunos países). Indudablemente el reconocimiento a las tareas de cuidado que se dio en la Ley argentina (Boletín oficial de la República Argentina, 2020)⁷ resulta trascendental: todo aquel, sea hombre o mujer, que tenga a cargo niños menores de 13 años o personas que necesiten cuidados especiales puede elegir sus horarios de trabajo y amoldarlos a la realidad familiar. La posterior reglamentación de esta Ley dice expresamente que "(l)os empleadores y las empleadoras y los trabajadores y las trabajadoras deberán velar por un uso equitativo, en términos de género, de las medidas dispuestas en este artículo, promoviendo la participación de los varones en las tareas de cuidado" (Boletín Oficial de la República Argentina, 2021). Si bien el artículo no obliga, resulta importante mencionarlo a fin de fomentar la corresponsabilidad de cuidados.

El derecho a la desconexión digital es una pieza fundamental. Indudablemente, este nuevo derecho que se está implementando en países de todo el mundo es un derecho conectado a la igualdad de género –y no solamente a la salud mental–. Se suele ver al derecho a la desconexión digital como una mera limitación de la jornada de trabajo, o como un derecho al descanso por parte de los trabajadores, pero de un tiempo a esta parte ha cobrado una nueva dimensión, producto de la sobrecarga de comunicaciones que sufren las mujeres, en particular. Efectivamente, la desconexión digital:

- Cooperar a que las familias puedan organizarse mejor en las tareas de cuidado una vez terminada la jornada de trabajo. Las comunicaciones fuera de horario imponen excusas válidas para no poder organizarse hacia adentro de los hogares de la forma más conveniente, terminando las mujeres con una mayor sobrecarga.
- Bien implementado y trabajado hacia adentro de los ámbitos laborales, mejora las comunicaciones y automatiza procesos que pueden ser bien desempeñados de ese modo. De un tiempo a esta parte, las mujeres se han convertido en la agenda del mundo, con teléfonos llenos de men-

sajes del tipo "haceme acordar que mañana...", "no te olvides que hay que traer...", "agendá una reunión con el equipo cuando...". Todas, tareas que pueden realizar herramientas gratuitas disponibles y que, de otro modo, implican una sobrecarga mental en las mujeres. Si se implementa debidamente el derecho a desconexión, todo eso queda prohibido, aliviando el estrés psicológico al que se somete a las mujeres.

- Implica igualdad de oportunidades, ya que el estar disponible fuera de horario se ha comenzado a interpretar como una nueva "habilidad laboral". Aquel que está disponible 24/7 es porque "tiene la camiseta puesta" y está comprometido con su ambiente de trabajo. Las mujeres, en promedio, tienen menos tiempo disponible para estar presentes en la virtualidad fuera del horario laboral, simplemente porque, en su mayoría, están ocupadas cuidando a otros. Si se prohíben las comunicaciones fuera de horario y se comienza a trabajar en que esta práctica se interprete como una falta de respeto al trabajador, estaremos eliminando esa "habilidad laboral" y por lo tanto, igualando las oportunidades para todas y todos.

Recuperar la soberanía del tiempo libre es una demanda fundamental de la clase trabajadora. Pero hoy en día, se ha convertido también en una conquista necesaria para el feminismo, de cara a las nuevas formas de trabajo y a la sobrecarga de comunicaciones que se vive.

Un elemento que no está presente en ninguna ley de teletrabajo, pero que sí se incluyó en algunas negociaciones colectivas, tiene que ver con las situaciones de violencia intrafamiliar. En una negociación entre el Sindicato de Empleados de Comercio de Mar del Plata y la empresa Open Sport (SEC Zona Atlántica & MDQ Le Sport S. A., 2021), se estableció el derecho de toda mujer que teletrabaja a recibir medio sueldo por adelantado y una licencia de 10 días en caso de denunciar una situación de violencia doméstica. Esta negociación resulta trascendental para un modelo de trabajo que puede ser incentivado por una pareja abusiva, a fin de tener a la mujer encerrada en el hogar. Efectivamente, el perfil de la persona violenta la lleva a controlar a su pareja y a querer mantenerla en un ambiente donde no se vean los golpes y la violencia ejercida. Por este motivo, es que el sindicato negoció que las mujeres que denuncien situaciones de violencia doméstica puedan acceder a una licencia y un adelanto de

suelo, a fin de facilitar un eventual cambio de domicilio para escapar de la situación violenta.

Finalmente, el derecho más trascendental y fundamental para el debate feminista es, posiblemente, el más resistido por las patronales: la reversibilidad (diario *Ámbito*, 30/6/2020). La mayoría de las leyes de teletrabajo contemplan la voluntariedad como principio, es decir, que nadie puede ser obligado a teletrabajar en un puesto que tradicionalmente era presencial. Pero pocos se han animado a legislar en torno a la reversibilidad, es decir, a la posibilidad de revocar esa voluntad en cualquier momento que se disponga. De no estar presente la reversibilidad, se estaría cerrando la puerta a las mujeres para poder retornar al trabajo presencial, si por diversas circunstancias de la vida así lo deciden. Dejar la puerta abierta es el único instrumento que existe hoy para que el teletrabajo no sirva como dispositivo para asignarle a la mujer el rol social de cuidadora. Efectivamente, muchas mujeres pueden preferir el teletrabajo dado que no han podido conquistar una corresponsabilidad de cuidados, o como forma de alargar una licencia por maternidad. Pero de no haber reversibilidad, esas mujeres quedarían indefinidamente encerradas en un puesto de trabajo en los confines de su hogar.

Estos son algunos elementos que es necesario tener en cuenta para pensar un modelo normativo de teletrabajo feminista. Indudablemente la solución debe ser más concientización respecto a la corresponsabilidad y un modelo económico más humano, que priorice los cuidados de la vida por sobre la ganancia corporativa. Mientras conquistamos esos objetivos, estos instrumentos proponen modelos que permiten a las sociedades evolucionar en la dirección correcta.

Reflexión Final

Un nuevo mundo del trabajo se comenzó a gestar a partir de la emergencia del capitalismo digital (Scasserra y Sai, 2020). En ese mundo, la tecnología aparece como un dispositivo esperanzador que, por sí solo, permitiría lograr la tan ansiada igualdad de género. Aunque este artículo analiza apenas un aspecto y un sector laboral en particular, puede vislumbrarse que el adelanto tecnológico, aislado del cambio social, está lejos de ser una esperanza para las mujeres. Existen barreras sociales, educativas y culturales que obstaculizan el avance hacia un modelo más justo, imposible de ser alcanzado sin políticas públicas activas.

El teletrabajo en contexto de pandemia demostró que la carga no fue repartida de forma equitativa y que el modelo de hiperconectividad que sufrimos afectó de forma desigual a hombres y mujeres. ¿Por qué pensar que será distinto en otros ámbitos? La promesa del 5G como paradigma para lograr la igualdad de género en el sector servicios sigue siendo solo eso: una promesa. Sin planificación, políticas públicas e inversión educativa, no nos será posible caminar en la dirección correcta. Más aun, la brecha podría incluso ensancharse, en la medida en que los hombres accedan a puestos laborales más tecnológicos, productivos y, por lo tanto, mejor pagos, mientras que un mercado laboral femenino rezagado se dedique exclusivamente al abastecimiento de la demanda interna y a las tareas de cuidado.

Sin embargo, un nuevo mundo del trabajo más justo, distinto del que se vislumbra hoy, es posible. Para lograrlo, son necesarias, al menos, dos condiciones: por un lado, continuar el debate feminista en torno a la corresponsabilidad en los cuidados; por otro, dispositivos normativos que acompañen ese debate. Solo así estaremos ganando terreno como sociedad y construyendo un mundo más igualitario.

Referencias bibliográficas

5G Américas (2019). 5G: The Future of IoT. Disponible en <https://www.5gamericas.org/5g-the-future-of-iot/>

Accenture (2020). If not now, when? A roadmap towards a more gender equitable economic recovery.

Accenture. Disponible en https://www.accenture.com/_acnmedia/PDF-147/Accenture-W20-2020-Final-Report-If-Not-Now-When.pdf#zoom=50

- Barafani, M. y Barral Verna, M. Á. (2020). Género y comercio: Una relación a distintas velocidades, INTAL-BID. Disponible en <https://publications.iadb.org/es/genero-y-comercio-una-relacion-distintas-velocidades>
- Boletín Oficial de la República Argentina. (2020, agosto 14). Ley N° 27.555. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/233626/20200814>
- Boletín Oficial de la República Argentina. (2021, enero 19). Dto. 27/2021 Régimen legal del contrato de teletrabajo. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/239929/20210120>
- Bustelo, M, Viollaz, M. y Gustello, A. (2020). Brechas digitales de género en tiempos de COVID-19. Blogs del Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://blogs.iadb.org/igualdad/es/brechas-digitales-de-genero-covid-19/>
- Bustello, Suaya y Violliaz, 2019. The Future of Work in Latin America and the Caribbean: What will The Labor Market Be Like For Women? BID. Disponible en <http://dx.doi.org/10.18235/0001933>
- CEPAL (2013) Mujeres en la economía digital: superar el umbral de la desigualdad. CEPAL. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/16561-mujeres-la-economia-digital-superar-umbral-la-desigualdad>
- Diario Ámbito. (2020, junio 30). La UIA expresó su "preocupación" por ley de teletrabajo. Diario Ámbito. <https://www.ambito.com/politica/uia/la-expreso-su-preocupacion-ley-teletrabajo-n5113865>
- Ericsson (2018). 5G deployment considerations. Disponible en: <https://www.ericsson.com/en/networks/trending/insights-and-reports/5g-deployment-considerations>
- Escobar Salazar, Areli (2015). División sexual del trabajo en los call centers en Chile: Apropiación de habilidades "femeninas". Revista Austral de Ciencias Sociales 28: 47-59. Fundación Justicia y Género. Disponible en: <http://fundacionjyg.org/wp-content/uploads/2018/09/Divisio%CC%81n-trabajo-en-los-call-centers-en-Chile-Apropiacio%CC%81n-de-habilidades-%E2%80%9Cfemeninas%E2%80%9D.pdf>
- Frankiewicz y Chamorro-Premuzic (2020). Digital Transformation Is About Talent, Not Technology. Harvard Business Review. Disponible en <https://hbr.org/2020/05/digital-transformation-is-about-talent-not-technology>
- González González, M. (2019): "Género y trabajo en los contact centers. Paradigma de feminización laboral", Methaodos. Revista de ciencias sociales, 7 (2): 261-273. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.17502/m.rcs.v7i2.270>
- Gulli, Antonio (2021). The Critical Role Of 5G In The Future Of Work. Forbes. Disponible en <https://www.forbes.com/sites/googlecloud/2021/01/27/the-critical-role-of-5g-in-the-future-of-work/?sh=54f8e81c6619>
- Mora, C., Muollo, M., Pérez Bruno, L., Jozami, M., & Scasserra, S. (2020). Mujeres y teletrabajo desde casa: ¿Cómo vivimos este desafío? Fundación Foro del Sur. http://forosur.com.ar/site/templates/publicaciones/Informe_Encuesta_Mujeres_y_Teletrabajo.pdf
- Observatorio de Igualdad de Género (2013). Notas para la igualdad N°10. La brecha digital de género: reflejo de la desigualdad social. CEPAL. Disponible en https://oig.cepal.org/sites/default/files/notas_para_la_igualdad_ndeg10_-_brecha_digital_de_genero.pdf
- OECD (2019). Preparing for the Changing Nature of Work in the Digital Era. Disponible en: <https://www.oecd.org/going-digital/changing-nature-of-work-in-the-digital-era.pdf>
- OMC (s.f.) Módulo de formación sobre el AGCS: Capítulo 1, Finalidad y conceptos básicos, 1.3 Definición del comercio de servicios y de los modos de suministro. Disponible en https://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/cbt_course_s/c1s3p1_s.htm
- OMC (2019). World Trade Report 2019. The Future of services trade. WTO. Página 41. Disponible en https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/00_wtr19_e.pdf

Princeton Digital Group (s.f.), 5G Requires Flexible Data Center Infrastructure. Disponible en: <https://princeton.org/perspectives/5g-flexible-dc-infrastructure/>

Scasserra, De Marco, Pereira, Jozami, Mora (2021) Nuevos servicios exportables a partir de la red 5G: ¿cómo aprovecharlos para reducir la brecha de género? INTAL-BID. Disponible en <http://dx.doi.org/10.18235/0003378>

Scasserra, Sofía y Sai, Leonardo Fabián (2020) La cuestión de los datos. Plusvalía de vida, bienes comunes y Estados Inteligentes. Fundación Friedrich Ebert. Disponible en <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/16371.pdf>

SEC Zona Atlántica & MDQ Le Sport S. A. (2021, Julio 21). RESOL-2021-907-APN-ST#MT. Ministerio de Trabajo.

Tejani, S. y Milberg, W. (2016) Global Defeminization? Industrial Upgrading and Manufacturing Employment in Developing Countries, *Feminist Economics*, 22:2,24-54, Disponible en <http://dx.doi.org/10.1080/13545701.2015.1120880>

WEF (2020b), The Impact of 5G: Creating New Value across Industries and Society. Disponible en: <https://www.weforum.org/whitepapers/the-impact-of-5g-creating-new-value-across-industries-and-society>

Radiografia do mercado de trabalho brasileiro sob um olhar de gênero

Kethelyn Ferreira¹ e Marta Castilho²

1. Introdução

A discriminação das mulheres em relação aos homens se manifesta na sociedade em diversas formas, entre elas está a disparidade no mercado de trabalho. Conforme pontuado por Elson (1999), o mercado de trabalho é uma “instituição portadora de gênero”, sendo responsável, em muitos aspectos, por reforçar a discriminação contra as mulheres. De fato, o mercado de trabalho é socialmente permeado por diversos estereótipos de gênero – amplamente naturalizados - onde se associa masculinidade à autoridade no ambiente de trabalho e divide-se diversos tipos de trabalho entre “trabalhos de homem” e “trabalhos de mulher”.

A naturalização do papel de subordinação das mulheres aos homens é fruto de uma dimensão sociocultural (Saffioti, 1987). E, em linhas gerais, os problemas presentes no mercado de trabalho espelham a problemática relacionada à dominação e subordinação de gênero presentes na sociedade como um todo. Em suma, a discriminação contra a mulher encontra-se enraizada em normas sociais, as quais conferem a elas um papel de subordinação, seja no trabalho remunera-

do (ou produtivo) ou no trabalho reprodutivo não remunerado (Himmelweit, 2000 apud Barrientos et al, 2019).

Essa discriminação é visível de diversas formas, entre elas, podemos sublinhar a segregação horizontal ou vertical da mulher no mercado de trabalho. Resumidamente, a segregação horizontal está associada à permanência delas em setores econômicos específicos e certos tipos de ocupações e a segregação vertical, à baixa representatividade feminina em posições de chefia (OIT-PNUD, 2019 apud Barafani; Verna, 2020). Em verdade, a segregação feminina se configura como importante fator de desigualdade de gênero no mercado de trabalho, evidenciando as limitações que as mulheres se defrontam ao buscar oportunidades de emprego. Em última instância, a segregação pode culminar em tanto em um gap salarial entre mulheres e homens, quanto em uma menor oportunidade de ascensão para mulheres (Teixeira, 2017). Treiman e Hartmann (1981) apud Teixeira (2017), por exemplo, argumentam, a partir de um estudo realizado nos Estados Unidos na década de 80, que entre 35 a 40 por cento da diferença salarial entre mulheres e homens com jornada integral estava associado a segregação em diferentes categorias de ocu-

1. Bacharel em Ciências Econômicas pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e mestranda no programa de Pós-Graduação em Economia do IE/UFRJ.

2. Economista, pesquisadora e professora da Universi-

dade Federal do Rio de Janeiro. Mestrado em Economia da Indústria e Tecnologia pela mesma universidade. Doutorado em Ciências Econômicas na Université Paris 1 Pantheon-Sorbonne. Pesquisadora associada do Laboratório DIAL - Université Paris Dauphine / IRD.

pação. Adicionalmente, segundo Oaxaca (1973) apud Teixeira (2017), grande parte do gap salarial entre os sexos está associado à discriminação no mercado de trabalho.

Segundo Teixeira (2017), entre as justificativas utilizadas para respaldar a presença de desigualdade salarial entre em sexos está a defesa de que os custos associados à contratação de mulheres seriam maiores. Segundo a autora, tal fato seria uma concepção, e esta discriminação salarial seria uma forma de reforçar a ideologia de que as tarefas de cuidado são de responsabilidade feminina, conforme pontuado abaixo:

“Essas teses [que buscam justificar a desigualdade salarial] opõem o trabalho remunerado às tarefas de cuidado, com alegações que se concentram no papel das mulheres na família. Entretanto, raramente se faz referência ao salário das mulheres com o mesmo sentido que é atribuído aos homens, como o sustento da família. O que se evidencia é a noção que a oferta da força de trabalho das mulheres não está associada à reprodução social.” (Teixeira, 2017 pp. 140-141).

Ademais, Teixeira defende que o gap salarial entre mulheres e homens está associado ao baixo valor que é atribuído ao trabalho das mulheres, refletindo a divisão sexual histórica entre os sexos. Ou seja, é fruto de uma discriminação, e não de diferenciais de produtividade. No caso brasileiro, a autora pontua a forte segregação ocupacional do mercado de trabalho, a partir da qual se atribui às mulheres atividades que sejam “um prolongamento de seus atributos naturais” (2017, p. 86), como fonte importante do gap salarial. Em suma, a concentração de mulheres em ocupações caracterizadas como “femininas” culmina tanto em um aumento da oferta de força de trabalho, quanto em um aumento do poder do empregador, reduzindo o salário dessas atividades.

Conforme pontuado por Melo e Castilho (2009), enquanto a maioria dos homens direciona seu tempo e esforço a realização do trabalho produtivo, majoritariamente, as mulheres conciliam a

realização do trabalho produtivo e reprodutivo. Apesar da importância das tarefas de reprodução social, estas comumente não detêm remuneração e contribuem para reafirmar a subestimação das atividades realizada por elas na sociedade. No Brasil, por exemplo, por meio deste “trabalho invisível”³, as mulheres produziram, entre 2001-2011, aproximadamente 2/3 do PIB de 2011, evidenciando, em certo grau, a imensidade desta dimensão constantemente ignorada (Melo; Considera; Di Sabbato, 2016 apud Morandi; Melo, 2021).

Ao longo dos anos as mulheres se defrontam com avanços em seu processo de inserção no mercado de trabalho, contudo, também percebemos retrocessos nessa jornada. Nesse sentido, cabe ressaltar que, no Brasil, a aprovação da reforma trabalhista em 2017 (Lei nº 13.467/2017) se configura como um novo obstáculo para uma maior equidade entre homens e mulheres no mercado de trabalho. Conforme bem colocam Alves e Faria (2020), a reforma trabalhista provoca uma “ampliação das diferenças e desigualdades sociais que, historicamente, invisibilizam e subalternizam as mulheres” (p. 180).

Segundo Krawczun et al (2020), a promulgação desta lei culmina em importantes alterações nas relações empregatícias no país. Para as autoras, as mudanças no Artigo 461 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), por exemplo, dificultam a defesa de uma isonomia entre os salários de mulheres e homens que desempenham um trabalho de “igual valor” e ocupam a “mesma função”. A partir da mudança na lei, para que seja obrigatório oferecer a mesma remuneração aos trabalhadores nos termos anteriores, faz-se necessário que ambos trabalhem no mesmo estabelecimento; anteriormente bastava que o trabalho fosse exercido no mesmo município ou região metropolitana e estivesse sujeito ao mesmo empregador. Além disso, se antes um dos pré-requisitos para equiparação salarial era apenas que ambas as partes estivessem exercendo a mesma função com, no máximo, dois anos de diferença, com a mudança no parágrafo 1º do artigo 461 faz-se necessário que o empregado

3. Trabalho doméstico e de cuidados não remunerado.

também tenha, no máximo, quatro anos de trabalho de diferença na empresa em relação a sua contraparte, independente da função exercida. Em linhas gerais, torna-se mais rígido o pedido de equiparação salarial, o qual é um instrumento essencial para corrigir desigualdades salariais, que podem ser originadas devido a uma discriminação de gênero (Krawczun et al, 2020). Entre as demais mudanças realizadas a partir da reforma trabalhista, Alves e Rabelo (2017) apud Alves e Faria (2020) destacam a inclusão de uma inovação no parágrafo 6º do artigo 461, que implica que, mesmo após do enrijecimento das condições para que as trabalhadoras demandem uma equidade salarial, caso seja possível provar uma discriminação salarial, o ônus imposto ao empregador é o pagamento de uma multa irrisória (50% do limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, equivalente a R\$2.765,65 em 2017).

Ademais, no artigo 611-A inciso XIII, a reforma também traz alterações acerca da jornada de trabalho que podem ser muito prejudiciais às mulheres trabalhadoras: permissão do desrespeito à limitação de jornada de trabalho e da prorrogação de jornada em ambientes insalubres. Apesar deste ponto se refletir sobre toda a classe de trabalhadores, no caso das mulheres, tal alteração é somada a um contexto de dupla jornada, relacionada à responsabilidade socialmente conferida dos cuidados da casa e da família. Por fim, cabe ressaltar, alterações nos artigos 394-A e 396 da CLT tornam as trabalhadoras gestantes ou lactantes ainda mais vulneráveis perante seus empregadores. O artigo 394-A passa a permitir que elas trabalhem em local insalubre, transferindo o ônus e a responsabilização deste tipo de trabalho integralmente às mulheres. No caso do artigo 396, permite-se que as pausas para amamentação passem a ser negociadas diretamente com o empregador, permitindo, portanto, que a

vontade do empregador se sobreponha às necessidades da mulher (Farias, 2018).

Este texto pretende traçar um panorama da inserção da mulher no mercado de trabalho brasileiro, levando em conta não apenas o trabalho remunerado, mas também chamando atenção para a participação significativamente maior e diferenciada da mulher nas atividades reprodutivas (seção 2). A análise do perfil das mulheres desocupadas (seção 3) e das características do emprego remunerado levantadas (seção 4) mostram as diversas dimensões da discriminação das mulheres no mercado de trabalho. É bom alertar que uma lacuna do presente texto consiste em não integrar variáveis como raça ou orientação sexual das mulheres, que são fontes importantes de discriminação das mulheres no mercado de trabalho.⁴ Este texto faz parte de um projeto mais amplo, acerca do impacto do acordo UE-Mercosul sobre as mulheres e que contém uma estimativa do número de empregos associados às exportações para aquele bloco. Tal estimativa requer o uso de dados da matriz de insumo produto brasileira que estão disponíveis somente para 2018, o que justifica o ano utilizado na presente análise. Embora não consigamos captar as diversas e perversas implicações da pandemia do Covid-19 para as mulheres, a presente análise mostra a situação em que estava a trabalhadora brasileira em 2018, situação esta que se agravou desde então.

2. Inserção das mulheres no mercado de trabalho brasileiro

Em 2018, a população total feminina, assim como a população feminina em idade ativa (PIA)⁵, foi superior que a masculina. Contudo,

4. A título de ilustração, o IBGE (2019), ao analisar as desigualdades sociais por cor ou raça, mostra como as razões de rendimentos combinadas por raça e sexo são diferentes entre elas, sendo que a maior desigualdade dos rendimentos dos ocupados se dá entre homens brancos e mulheres pretas ou pardas. O rendimento médio deste último grupo corresponde a 44%

dos rendimentos dos homens brancos, que mostram vantagens sobre todos os demais grupos.

5. A PIA corresponde a soma das pessoas com 14 ou mais anos de idade pertencentes a força de trabalho ou fora da força de trabalho (CESIT, 2017).

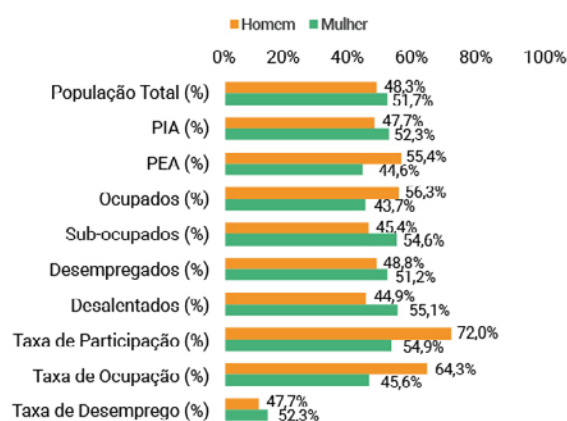
quando analisamos a população economicamente ativa (PEA)⁶, as mulheres começam a perder espaço no mercado de trabalho. A composição deste indicador é 44,6% feminina e 55,4% masculina, correspondendo, respectivamente, a 40.395 mil mulheres e 51.938 mil homens (ver **gráfico 1**).

Adicionalmente, as taxas de participação (razão entre PEA e PIA) e de ocupação (razão entre ocupados e PIA)⁷ no mercado de trabalho também evidenciam a sub-representação feminina no mercado de trabalho, sendo, respectivamente, 52,9% e 45,6%. Para a população masculina, tanto a taxa de participação, quanto a de ocupação é significativamente superior que o caso feminino, correspondendo, respectivamente, a 72% e 64,3%. Em contrapartida, quando analisamos as pessoas desempregadas na economia, as mulheres são a maioria. A taxa de desemprego feminina em 2018 foi 13,8%, sendo maior que a taxa masculina (10,6%) e, conseqüentemente, maior que a taxa de desemprego agregada (12%) (ver **gráfico 1**).

Cabe ressaltar que para que as pessoas sejam consideradas como parte da força de trabalho, elas devem estar procurando emprego. As pessoas economicamente ativas desocupadas que não realizaram busca por emprego nos últimos 30 dias de referência não são contabilizadas como desempregadas, e sim, desalentadas. O conceito de desalento, de acordo com IBGE (2017), engloba as pessoas da força de trabalho potencial que não haviam realizado busca efetiva por trabalho nos últimos 30 dias por considerar que: i) não conseguiria trabalho adequado, ii) não tinha experiência profissional ou qualificação, iii) não havia trabalho na localidade e iv) por acreditar ser considerado muito jovem ou idoso pelos empregadores. Conforme apresentado no gráfico 1, as mulheres representaram a maioria entre a população desalentada (55,1%) no ano de

2018, correspondendo a 2.681 mil mulheres da força de trabalho que não se sentiram motivadas a procurar emprego devido a alguma das justificativas acima (ver **gráfico 1**).

Gráfico 1
Indicadores de mercado de trabalho (2018)



Fonte: PNAD Contínua Anual (2018).

Além do desalento, podemos analisar outros motivos que levam as pessoas a procurar ou não emprego. A **tabela 1** reúne a proporção de mulheres e homens que responderam positivamente às justificativas propostas por não terem procurado emprego ou iniciado negócio durante o período de referência de 30 dias⁸. Ao analisar estes motivos, podemos perceber que, entre as mulheres que afirmaram não procurar emprego, 31,6% afirmou que a razão para não o fazer seria a responsabilidade de cuidar dos afazeres domésticos, dos filhos ou de outros parentes. Para os homens, apenas 2,6% indicam que cuidar destes afazeres tenha representado um fator decisivo para não procurar um emprego (ver tabela 1). Dessa forma, acreditamos destacar um dos impactos da divisão sexual do trabalho sobre a inserção da mulher no mercado de trabalho produtivo. Conforme

6. A PEA corresponde as pessoas em idade ativa inseridas na força de trabalho, tanto as pessoas ocupadas quanto as desocupadas (CESIT, 2017).

7. De acordo com a definição do CESIT (2017).

8. Dentre as justificativas apresentadas na tabela 1, a quarta justificativa – “acha que não vai encontrar trabalho por ser muito jovem ou muito idoso” (ie. acredita que os empregadores iriam considerá-la muito jovem ou idosa para trabalhar) - faz parte da construção do conceito de desalento.

pontuado por Bruschini (1994), “A necessidade e as possibilidades que a mulher tem de trabalhar fora de casa dependem tanto de fatores econômicos quanto da posição que ela ocupa na unidade familiar” (p. 181), ou seja, a responsabilidade de realização dos afazeres domésticos socialmente conferida às mulheres se apresenta como um impedimento claro à sua busca por emprego. Em contrapartida, justificativas em relação a “ser muito jovem ou muito idoso” e “não querer trabalhar” detém, conjuntamente, um peso de, aproximadamente, 30% entres as justificativas para não ter procurado emprego no caso das mulheres, sendo significativamente mais relevante para os homens, onde representam 37,2%. Adicionalmente, a razão que demonstra maior distância nas respostas de mulheres e homens em relação à não procurar de emprego e que corresponde a uma fonte potencial de discriminação no mercado de trabalho é o fato de estar estudando, que representa apenas 13,8% das respostas femininas enquanto 22,9% das respostas masculinas (ver **tabela 1**).

Tabela 1
Motivos para não procurar emprego, por sexo (2018)

Por que não procurou emprego?		
Tinha que cuidar dos afazeres domésticos, do(s) filho(s) ou de outro(s) parente(s)	2,6%	31,6%
Estava estudando	22,9%	13,8%
Por problema de saúde ou gravidez	21,0%	14,3%
Por ser muito jovem ou muito idoso para trabalhar	25,1%	20,6%
Por não querer trabalhar	12,1%	9,4%
Por outro motivo	16,1%	10,3%
Não aplicável	0,3%	0,1%
Total (mil pessoas)	22.537	41.429

Fonte: PNAD Contínua Anual (2018).

3. Um olhar sobre as mulheres “desocupadas”

Independente das diferenças de renda entre as mulheres, no fundo, percebe-se uma atribuição que é comum entre elas, que é a responsabilidade pelos afazeres domésticos e por filhos e idosos. A concepção comum de que as mulheres devem ocupar o espaço doméstico e os homens o espaço público emerge da perpetuação e naturalização de um estereótipo. Dada a desvalorização social do espaço doméstico, torna-se vantajoso perpetuar a noção de que este papel deve ser e sempre fora desempenhado por mulheres e que isto seria inerente à sua natureza (Saffioti, 1987).

Na prática, as mulheres realizam um grande volume de trabalho gratuitamente. Trabalho esse que quase sempre é invisível e entendido como algo que parte da natureza humana, em particular, da natureza feminina (Himmelweit, 1999; Hirata; Kergoat, 2007). Este trabalho, ainda que não seja remunerado ou reconhecido, é primordial para a socialização dos indivíduos e para a produção e manutenção das capacidades humanas das quais depende a vida econômica. É o responsável pelo desenvolvimento do “tecido social”, do senso de comunidade, da responsabilidade cívica e das normas que mantêm a confiança, a boa vontade e a ordem social. Ou seja, vital para a reprodução da vida (Elson et al., 1997 apud Elson, 1999; Himmelweit, 2002). Adicionalmente, as formas como este trabalho é realizado nas diferentes sociedades molda a forma que homens e mulheres se inserem no mercado de trabalho (Hirata; Kergoat, 2007). Dessa maneira, a sub-representação feminina no mercado de trabalho e a sua classificação como “desocupadas” subestima grande parte do trabalho realizado por mulheres⁹, ainda que, conforme pontuado por Elson (1999), exista uma clara interseção entre a economia produtiva e reprodutiva, ambas sendo igualmente necessárias.

9. Segundo o Manual de entrevista da Pnad contínua (2017), as pessoas que realizaram apenas as seguintes atividades na semana de referência não são consideradas ocupadas: i) produção destinada ao autoconsumo das pessoas do domicílio sem remuneração; ii)

trabalho voluntário; iii) cuidado de pessoas moradoras do domicílio ou de parentes de fora ou iv) afazeres domésticos sem remuneração no próprio domicílio ou em casa de parente.

Considerando o total da população em idade ativa, as mulheres representam 57% das pessoas que declararam realizar algum tipo de afazer doméstico e 61% entre as que cuidaram de moradores do domicílio ou parentes de fora do domicílio (PNAD Contínua Anual 2018). Adicionalmente, entre as mulheres que são classificadas como desocupadas na pesquisa, 96% realizou afazeres domésticos e 44% cuidou de algum morador do seu domicílio ou de algum parente de fora do domicílio. Analisando as mesmas variáveis para os homens, percebemos que, ainda que não estejam ocupados no mercado de trabalho, sua participação nas atividades associadas à economia reprodutiva é significativamente menor (entre os homens desocupados, 81% realizou algum afazer doméstico e 27% cuidou de moradores do domicílio ou de algum parente de fora) (ver **tabela 2**).

Cabe ressaltar que a responsabilidade da realização dessas atividades recai sobre as mulheres independente delas estarem ocupadas ou não. Na prática, 92% das mulheres realizaram algum afazer doméstico e 37% realizaram alguma atividade de cuidado contra, respectivamente, 78% e 26% para o caso masculino (ver **tabela 2**). Em suma, perpetua-se uma divisão sexual que confere ao homem uma maior participação nas atividades associadas ao mercado de trabalho remunerado (trabalho produtivo) enquanto as mulheres são as responsáveis por se dedicar ao trabalho não pago (trabalho reprodutivo)¹⁰, seja exclusivamente, ou “conciliando” este com o trabalho pago (trabalho capitalista ou produtivo) (Himmelweit, 2000 apud Barrientos et al, 2019; Melo; Castilho, 2009).

Tabela 2
Participação na economia reprodutiva, por sexo (2018)

Realizou afazeres domésticos?		Homem	Mulher
Pessoas desocupadas	Realizou afazeres domésticos	81%	81%
	Não realizou afazeres domésticos	19%	19%
Total (mil pessoas)	Realizou afazeres domésticos	78%	92%
	Não realizou afazeres domésticos	22%	8%
	Total	80.521	89.010
Cuidou de moradores do domicílio ou fora?		Homem	Mulher
Pessoas desocupadas	Cuidou de moradores do domicílio ou fora do domicílio	27%	44%
	Não cuidou de moradores do domicílio ou fora do domicílio	73%	56%
Total (mil pessoas)	Cuidou de moradores do domicílio ou fora do domicílio	26%	92%
	Não cuidou de moradores do domicílio ou fora do domicílio	74%	63%
	Total	80.521	89.010

Além de estarem sobrerrepresentadas no que tange à realização de afazeres domésticos ou cuidados, as mulheres também tendem a dedicar mais horas para essas atividades. Em 2018, a maioria das mulheres que realizam estas atividades dedicam, no mínimo, 15 horas por semana (59%). Enquanto isso, a maioria dos homens dedica até, no máximo, 14 horas semanais (60%) (ver **tabela 3**).

Tabela 3
Participação na faixa de horas dedicadas à afazeres domésticos e cuidados, por sexo (2018)

Faixa de Horas	Homem	Mulher
Até 7 horas	35%	14%
8 a 14 horas	25%	20%
15 a 39 horas	19%	46%
40 a 44 horas	1%	7%
45 a 48 horas	0%	1%
49 horas ou mais	0%	5%
-	20%	7%

Fonte: PNAD Contínua Anual (2018).

10. Carrasco (2017) pontua alguns problemas associados ao uso do termo “trabalho reprodutivo” para a denominação dessas atividades realizada por mulhe-

res em seus lares, contudo, no presente trabalho não exploraremos esse debate.

A responsabilidade pela realização dos afazeres domésticos e dos cuidados retratada até aqui se configura como uma sobrecarga à mulher, a qual se torna uma desvantagem no momento que decide se inserir no mercado de trabalho. Isso se perceberá a partir das estatísticas que serão desenhadas na próxima seção. Conforme pontuado por Yannoulas (2002), a responsabilidade pela economia reprodutiva acaba levando a uma maior representatividade das mulheres em trabalhos em tempo parcial, ocasionais ou sazonais, dado a necessidade de conciliar o desempenho doméstico e profissional. A seguir, analisaremos esses aspectos do mercado de trabalho.

4. Discriminação da mulher no mercado de trabalho

A desigualdade de gênero no mercado de trabalho não se manifesta apenas através da sub-representação das mulheres no total de pessoas ocupadas. Após se inserir no mercado de trabalho as mulheres ainda se defrontam com diversos obstáculos e tipos de discriminação. De fato, uma análise mais detalhada do mercado de trabalho revela as diversas esferas de desigualdade.

Há uma clara segregação vertical no mercado de trabalho

É notório a existência de um viés de gênero dentro das ocupações no mercado de trabalho. No geral, quatro ocupações são responsáveis por representar, conjuntamente, 77% da participação das mulheres no mercado de trabalho – trabalhadoras dos serviços ou vendedoras (30%), ocupações elementares (20%)¹¹, profissionais das ciências e intelectuais (16%) e trabalhadoras de apoio administrativo (12%). Para os homens esse cenário é relativamente diferente. As quatro ocupações de maior peso na participação masculina –mas que têm um peso conjunto inferior (64% do total)- são trabalhadores qualificados da agropecuária, florestais, da caça e da pesca (19%), trabalhadores dos serviços, vendedores dos comércios e mercados (18%), ocupações elementares (14%) e operadores de

instalações de máquinas e montadores (13%) (ver **tabela 4**).

Ao analisarmos a divisão sexual entre as diferentes ocupações, constata-se que a sub-representação feminina ocorre em ocupações de diferentes graus de qualificação e de diferentes naturezas. Esta sub-representação é muito forte nas ocupações “Trabalhadores qualificados da agropecuária, florestais, da caça e da pesca”, “operadores de instalações de máquinas e montadores”, “Trabalhadores qualificados, operários e artesões da construção, das artes mecânicas e outros ofícios” e em “membros das forças armadas, policiais e bombeiros”. Ainda que um pouco menos marcada, as mulheres também são minoria em ocupações de “diretoria e gerência”. Por outro lado, ocupações como “Profissionais das ciências e intelectuais” e “Trabalhadores de apoio administrativas” possuem uma clara sobre representação de mulheres (ver **tabela 4**).

Tabela 4
Participação das pessoas ocupadas entre as ocupações e participação entre os sexos nas diferentes ocupações (2018)

Ocupação	Part. entre as ocupações		Part. entre os sexos nas ocupações	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher
Diretores e Gerentes	5%	4%	61%	39%
Profissionais das ciências e intelectuais	8%	16%	39%	61%
Técnicos e profissionais de nível médio	8%	8%	55%	45%
Trabalhadores de apoio administrativo	5%	12%	37%	63%
Trabalhadores dos serviços, vendedores dos comércios e mercados	18%	30%	43%	57%
Trabalhadores qualificados da agropecuária, florestais, da caça e da pesca	9%	3%	80%	20%
Trabalhadores qualificados, operários e artesões da construção, das artes mecânicas e outros ofícios	19%	5%	82%	18%
Operadores de instalações de máquinas e montadores	13%	3%	86%	14%
Ocupações elementares	14%	20%	48%	52%
Membros das forças armadas, policiais e bombeiros militares	2%	0%	90%	10%
Ocupações mal definidas	0%	0%	40%	60%

Fonte: PNAD Contínua Anual (2018).

11. Segundo o IBGE, as ocupações elementares englobam uma série de ocupações essenciais, tais como:

i) emprego doméstico e limpeza de interior de edifícios, ii) atividades elementares da agropecuária, da

A responsabilidade da realização dos afazeres domésticos e dos cuidados se configura como uma sobrecarga à mulher, a qual se torna uma desvantagem no momento que decide se inserir no mercado de trabalho. Isso se percebe a partir das estatísticas de horas dedicadas ao mercado de trabalho assalariado e tempo de permanência no emprego (CESIT, 2017). Conforme pontuado por Yannoulas (2002), a responsabilidade pela economia reprodutiva acaba levando a uma maior representatividade das mulheres em trabalhos em tempo parcial, ocasionais ou sazonais, dado a necessidade de conciliar o desempenho doméstico e profissional. A seguir, analisaremos esses aspectos do mercado de trabalho.

As mulheres tendem a estar sobrerrepresentadas em empregos em tempo parcial

A participação das mulheres no mercado de trabalho é superior à masculina apenas para aqueles empregos com cargas horárias reduzida ¹². Aliás, a representatividade das mulheres diminui à medida que as faixas de carga horária se tornam mais longas. Por exemplo, representam 41% das pessoas ocupadas em regime de 40 a 44 horas semanais e 35% entre as pessoas que cumprem entre 45 a 48 horas semanais (ver tabela 5).

Tabela 5
Participação entre os sexos na faixa de horas dedicadas ao trabalho assalariado (2018)

Carga Horaria	Homem	Mulher
Até 14 horas	34%	66%
15 a 39 horas	43%	57%
40 a 44 horas	59%	41%
45 a 48 horas	65%	35%
49 horas ou mais	70%	30%

Fonte: PNAD Contínua Anual (2018).

pesca e florestais, iii) atividades elementares da mineração, da construção, da indústria de transformação e do transporte, iv) atividades de auxílio na preparação de alimentos, v) trabalhadores ambulantes dos serviços e afins e vi) atividade de coleta de lixo e outras

O tempo de permanência no emprego das mulheres é inferior ao dos homens

O tempo de permanência de trabalhadoras e trabalhadores em seus empregos é uma forma de medir a rotatividade do emprego. A alta rotatividade do emprego tem efeitos perversos para os trabalhadoras e trabalhadores, que convivem com incertezas e com trabalhos precários, e para a economia, na medida em que empregos precários e com alta rotatividade normalmente são associados à baixa produtividade.¹³ (Gonzaga; Pinto, 2014).

Para as mulheres brasileiras, esta rotatividade no emprego se mostra historicamente maior do que para os homens. Em 1995, o tempo médio de permanência das mulheres no emprego era 6,5 anos, que correspondia a, aproximadamente, 14,5% menos tempo que a permanência dos homens (em média, 7,6 anos). Já em 2005, percebe-se uma leve redução dessa rotatividade, contudo, esta redução fora mais acentuada no caso masculino. Neste ano, as mulheres passam a permanecer, em média, 6,6 anos no emprego, e os homens 7,9 anos. Dessa forma, o tempo de permanência das mulheres no emprego passa a ser cerca de 16,5% inferior ao tempo médio dos homens (Castilho, 2007b). Em 2018, o tempo médio de permanência no emprego aumenta consideravelmente para mulheres e homens, sendo, respectivamente, 8,8 e 10,3 anos em média. Dessa forma, as mulheres passam a permanecer, aproximadamente, menos 14,2% de tempo no emprego que os homens, diferencial similar ao evidenciado em 1995 (ver **tabela 6**).

Adicionalmente, percebemos que para empregos com até 10 anos de permanência, a participação das mulheres é similar à sua participação no mercado de trabalho (em torno de 44% das pessoas ocupadas). A exceção é para os postos de trabalho com permanência superior a 10 anos, nos

ocupações elementares.

12. Englobando as faixas “até 14 horas” e de “15 a 39 horas”.

quais a participação das mulheres é menor - 39% das pessoas ocupadas (ver **tabela 6**).

Tabela 6
Participação entre os sexos nas faixas de tempo no mercado de trabalho (2018)

Tempo de Trabalho	Homem	Mulher
Menos de 1 ano	55%	45%
1 a 5 anos	54%	46%
5 a 10 anos	56%	44%
Mais de 10 anos	61%	39%
Total	56%	44%
Permanência média no emprego (anos)	10,3	8,8

Fonte: PNAD Contínua Anual (2018). Nota: Para o cálculo do tempo de permanência médio no emprego foi considerada a média ponderada dos anos no emprego, a partir de 1 ano de permanência (variáveis: V40403 e V4040 = 3).

As mulheres ocupadas possuem mais anos de estudo

Quando analisamos a qualificação das pessoas ocupadas no mercado de trabalho, percebemos que 67% das mulheres ocupadas possuem, pelo menos, 12 anos de estudo, em contraste com 53% dos homens. Elas são menos representativas nas faixas de menor qualificação, com destaque para a faixa de 0 a 7 anos de estudo onde as mulheres ocupadas representam apenas 17% do total, enquanto os homens ocupados representam 27% (ver **tabela 7**).

Tabela 7
Participação das pessoas ocupadas entre as faixas de anos de estudo, por sexo (2018)

Anos de Estudo	Homem	Mulher	Total
0 a 7	27%	17%	23%
8 a 11	20%	16%	18%
12 ou mais	53%	67%	59%
Total	100%	100%	100%

Fonte: PNAD Contínua Anual (2018).

Apesar da maior qualificação, as mulheres recebem salários mais baixos

Em contradição à maior qualificação mostrada acima, em 2018, a renda real média habitualmente recebida tanto ao mês quanto por hora pelas mulheres foi inferior àquela recebida pelos homens. Isso ocorre tanto considerando apenas a renda do trabalho principal, quanto considerando a renda de todos os trabalhos.

Considerando a renda real média mensal, a renda das mulheres correspondeu a, aproximadamente, 79% da renda dos homens (tanto para o trabalho principal, quanto para todos os trabalhos). Ao considerarmos a renda real média por hora, a diferença entre a renda feminina e masculina se reduz, mas não se dissipa. A renda feminina passa a corresponder a, aproximadamente, 90% da masculina, seja considerando apenas a renda do trabalho principal ou a renda de todos os trabalhos (ver **tabela 9**). Na prática, as mulheres acabam dedicando menos horas ao trabalho assalariado (conforme visto na **tabela 6**) e mais horas à economia reprodutiva (ver **tabela 3**), e ainda recebem menos por hora trabalhada. Estes fatores conjuntamente levam a uma diferença mais acentuada no rendimento mensal real médio habitualmente recebido por homens e mulheres.

Tabela 9
Renda real média, por tipo de trabalho e por sexo (2018)

Renda real média mensal habitualmente recebida (R\$ - Preços de 2018)			
	Homem	Mulher	Total
Trabalho principal	2.382	1.874	2.163
Todos os trabalhos	2.460	1.938	2.234
Renda real por hora habitualmente recebida (R\$ - Preços de 2018)			
	Homem	Mulher	Total
Trabalho principal	15,00	13,48	14,34
Todos os trabalhos	15,02	13,48	14,36

Fonte: PNAD Contínua Anual (2018). Nota: Foi considerado que todos os meses possuem 4 semanas para a realização dos cálculos da renda real média por hora.

Analisando a renda real média mensal por posição que a mulher ocupa no domicílio percebemos que essa diferença aumenta consideravelmente em algumas situações, tais como quando a mulher é a chefe do domicílio ou quando assume a posição de mãe ou madrastra¹⁴. Independente de considerarmos a renda de todos os trabalhos ou apenas a renda do trabalho principal, no primeiro caso a renda da mulher corresponde a, aproximadamente 71% da renda masculina, e no segundo caso a, aproximadamente, 69% da renda masculina (PNAD Contínua Anual 2018).

5. Notas finais

Este panorama do mercado de trabalho com dados de 2018 revela a inserção da mulher no mercado de trabalho produtivo e reprodutivo, chamando atenção para as desigualdades relativas aos homens e as diversas formas e dimensões da discriminação contra elas. Além das mulheres serem menos numerosas no mercado de trabalho, seus empregos em geral são “piores” – em termos de remuneração, cargos, carga horária, entre outros. No que se refere aos cuidados ou ao trabalho reprodutivo, além de serem mais numerosas na realização dos chamados “afazeres domésticos”, a carga feminina é superior à dos homens. A importância deste fenômeno, da chamada dupla jornada para as mulheres, fica evidente a partir da importância do cuidado como razão para não buscarem empregos (**tabela 1**).

Referências bibliográficas

- Alves, A; Farias, M. (2020). Reforma trabalhista e direitos das mulheres: vulnerabilidade e discriminação no mercado e no contrato de trabalho. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, ANO 6 (2020), N.º 4.
- Barafani, M.; Verna, Á. (2020). Género y comercio: una relación a distintas velocidades. Banco Interamericano de Desarrollo, Nota técnica del BID ; 2006.
- Barrientos, S.; Bianchi, L.; Berman, C. (2019). Gender and governance of global value chains: Promoting the rights of women workers. *International Labour Review*, 158(4), 729-752.
- Bruschini, C. (1994). O Trabalho da Mulher Brasileira nas Décadas Recentes. In: L. LAVINAS et al., IV Conferência Internacional da Mulher/ II Seminário Nacional: Políticas Econômicas, Pobreza e Trabalho. Rio de Janeiro: IPEA, 1994.
- Castilho, M. (2007a). Brasil: Conteúdo de trabalho feminino no comércio exterior brasileiro. Red Internacional del Género y Comercio, Capítulo Latinoamericano (IGTN), Montevideo, UY
- Castilho, M. (2007b). Brasil: Evolução do emprego feminino entre 1995 e 2005. IDRC CRDI.
- Carrasco, C. (2017). La economía feminista. Un recorrido a través del concepto de reproducción. *Ekonomiaz. Revista vasca de economía*, 91(01), 50-75.

14. Na PNAD contínua os homens e mulheres entrevistados podem assumir distintas posições no domicílio, como “filho(a)”, “avô ou avó”, “agregado(a)” – que seria um morador ou moradora que não possui vínculos fa-

miliares com os demais e não compartilha despesas -, “convivente” –morador ou moradora que não possui vínculos familiares com os demais e compartilha despesas -, entre outras possibilidades.

Castilho, M.; Costa, K.; Saludjian, A (2015). Especialização Comercial, Qualidade do Emprego e Desenvolvimento Econômico: Uma análise para o Brasil nos anos 2000. In: XX Encontro Nacional de Economia Política, 2015, Foz do Iguaçu. Anais do XX Encontro Nacional de Economia Política. v. 1.

CESIT (2017). Caderno de Formação: Mulheres: mundo do trabalho e autonomia econômica. Caderno 3 - As mulheres e o mercado de trabalho.

Elson, D. (1999) 'Labor Markets as Gendered Institutions: Equality, Efficiency and Empowerment Issues', *World Development* 27(3) pp.611-62

Farias, M (2018). A proteção à jornada de trabalho é também norma de proteção à saúde do/a trabalhador/a. In: Congresso Brasileiro de Direito do Trabalho, 58., 2018, São Paulo.

Himmelweit, S. (1999). Caring labor. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 561(1), 27-38.

Gonzaga, G.; Pinto, R. (2014). Rotatividade do trabalho e incentivos da legislação trabalhista (No. 625). Texto para discussão. PUC Rio.

Himmelweit, S. (2002) Making Visible the Hidden Economy: The Case for Gender-Impact Analysis of Economic Policy, *Feminist Economics*, 8:1, 49-70.

Hirata, H.; Kergoat, D. (2007). Novas configurações da divisão sexual do trabalho. *Cadernos de pesquisa*, 37(132), 595-609.

IBGE (2019) Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil. Estudos e Pesquisas - Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 41, https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf

Krawczun, N. et al (2020). Reforma trabalhista e desigualdade de gênero no Brasil: uma perspectiva jurídica e econômica. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 10(2).

Manual Básico da Entrevista (2017). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE.

Melo, H.; Castilho, M. (2009). Trabalho reprodutivo no Brasil: quem faz?. *Revista de economia contemporânea*, 13(1), 135-158.

Morandi, L.; Melo, H. (2021). Cuidados no Brasil: conquistas, legislação e políticas públicas. Friedrich-Ebert-Stiftung.

Saffioti, H (1987). *O Poder do Macho*. São Paulo: Moderna. (Coleção polêmica).

World Trade Organization (2017). *Gender Aware Trade Policy: A Springboard for Women's Economic Empowerment*.

Yannoulas, S.C. (2002). Dossiê: políticas públicas e relações de gênero no mercado de trabalho. Brasília: CFEMEA, FIG/CIDA.

03

Los cuidados comunitarios ¿hacia un trabajo genuino?

Si hay una actividad que se vio profundamente afectada por la pandemia, fueron los cuidados. El estallido de la Covid-19 produjo una crisis de los cuidados en todo el mundo, lo que significó, entre otras cosas, una sobrecarga de estas tareas en los brazos de las mujeres, que no se dio solo hacia adentro del hogar.

El sector de los cuidados comunitarios creció de manera drástica durante la pandemia, como respuesta colectiva a la crisis económica y de cuidados, para compensar el deterioro del nivel de vida que afectó fundamentalmente a los sectores populares en todos los países de la región. Ese trabajo, también asumido mayormente por mujeres, fue declarado esencial por los gobiernos; sin embargo, quienes se asumen como cuidadoras, consideran que no fue suficientemente reconocido ni valorado.

Dada la necesidad creciente de cuidados y su imposibilidad de ser automatizados, a diferencia de otros empleos, en esta sección nos preguntamos en qué condiciones y mediante qué políticas pueden abrir oportunidades de empleo genuino para las mujeres.

Más allá de la familia y del Estado: los cuidados como Bien Común

Norma Sanchís¹

La Minga es una voz quechua que alude a prácticas ancestrales de los pueblos indígenas y campesinos a lo largo de la Cordillera de los Andes en América del Sur. Hace referencia al trabajo colectivo hecho en favor de la comunidad, del que se benefician todos los integrantes. Ya se trate de trabajo agrícola o de cualquier obra de mejora del entorno para beneficio del conjunto, se apoya en la acción colectiva y autogestionaria de amigos y vecinos.

El avance del capitalismo basado en la concepción del esfuerzo individual para el rédito y la acumulación personal desdeña e invisibiliza este tipo de prácticas en favor de una clasificación binaria de la acción privada en el ámbito de la familia o del mercado, por un lado, y la acción estatal, por otro. Ambas producen respectivamente bienes privados y bienes públicos, excluyentes de otros ámbitos de interacción colectiva, autogestionaria, capaces de generar bienes que no se inscriban en este registro binario.

La teoría económica ha mantenido una persistente ceguera conceptual que ocultó históricamente la producción de bienes comunes² como realidad económica y espacio de trabajo asociativo, en buena medida porque parte de conceptualizaciones abstractas antes que de un acercamiento a la realidad de la vida social y de la cotidianidad de las personas y sus interacciones.

En este artículo se aborda el tema de los cuidados necesarios para la reproducción de las personas y de la fuerza de trabajo necesaria para la producción en el mercado. Se ensamblan así procesos requeridos tanto para la producción de mercancías como para la reproducción de la población. Y se entrelazan dinámicas de cuidados, producción, intercambio y consumo, que implican distintos espacios y diferentes relaciones sociales, bien sean de explotación, dominación o discriminación, como las capitalistas o patriarcales, o las que intercambian solidaridad, reciprocidad y afecto, como sucede en la esfera de

1. Norma Sanchís. Socióloga de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora y feminista. Formó parte del Consejo de la Mujer de la Provincia de Buenos Aires (1987-1991) y del Consejo Nacional de la Mujer (1991-1996). Consultora de organismos nacionales e internacionales. Integrante de la Asociación Lola Mora y de la Red de Género y Comercio. Correo: normasanchis@gmail.com

2. Se trata de los bienes que los colectivos generan,

comparten y gestionan, referidos a recursos naturales y también a relaciones, espacios o memorias, bajo formas cooperativas y participativas. La literatura

3. Informe realizado por un grupo de expertos encabezados por el ex presidente mexicano, por encargo del Secretario General de las Naciones Unidas como aporte para los debates cuyas propuestas no fueron incorporadas en el Consenso de Monterrey firmado por los gobiernos.

los cuidados (Carrasco Bengoa, 2016). El ámbito inmediatamente asociado con los cuidados es el entorno hogareño, principalmente materno. Pero cuando las posibilidades familiares se agotan o son insuficientes, se vuelca la mirada al Estado que debería cubrir esos déficits.

Suele soslayarse otro ámbito que permanece velado y que emerge y cobra visibilidad en determinadas etapas de crisis económicas, ambientales o sanitarias. Se trata de los cuidados comunitarios, que se expresan en acciones colectivas capaces de producir bienes comunes, muchas veces de la mano de los sectores más empobrecidos, ubicados en la periferia del sistema y con frecuencia, protagonizados por mujeres.

En el presente artículo se plantea la necesidad de una renovación conceptual que reconozca espacios que incluyan los cuidados como bienes comunes, a partir de las experiencias de acción colectiva de mujeres en barrios populares para hacer frente a circunstancias que amenazan la sostenibilidad de la vida. Una reconceptualización que confirma y amplía el marco de los cuidados como derecho universal y pilar básico de la protección social.

Las acciones colectivas de mujeres en América Latina

Hacia mediados de los años setenta del siglo pasado, comienzan a implementarse en América Latina políticas de liberalización comercial dirigidas a promover la interacción con los mercados globales a partir de la exportación de productos primarios, como la explotación agrícola ganadera o la minería, y la importación de manufacturas. Esta apertura comercial deterioró las posibilidades de industrialización por sustitución de importaciones que se venían dando en muchos países de la región. En los años ochenta se genera la crisis de endeudamiento por la suba de intereses a partir de la decisión de los países acreedores, y se propicia la adopción de medidas de ajuste estructural y reordenamiento de las economías prescriptas en el llamado Consenso de Washington, con el supuesto de mejorar la inserción en la economía mundial. En los hechos, estas políticas significaron un

sostenido recorte de la capacidad adquisitiva de amplios sectores y golpearon con mayor dureza a los hogares de más bajos ingresos.

En este contexto, Perú fue uno de los países pioneros en desarrollar un proceso de respuestas colectivas impulsado por mujeres pobladoras de zonas populares de Lima Metropolitana, en su mayoría migrantes de zonas rurales con prácticas ancestrales de reciprocidad, lo que las llevó a desarrollar estrategias comunitarias para enfrentar las carencias de alimentación familiar (Angulo, 2011).

Inicialmente, los comedores se organizaron de forma autogestionaria, con marcada autonomía para funcionar en base a recursos propios. Pero posteriormente el Estado los apoyó con subsidios y programas sociales, al igual que otras instituciones religiosas, políticas y ONGs, lo que expandió la presencia de comedores populares en todo el país.

Por esas épocas se multiplicaron los estudios y análisis de estas experiencias que desafiaban la divisoria público/privado en espacios comunes, y que proveían alimentación, vivienda, cuidado, salud y educación (Blondet, 1991).

A mediados de los ochenta, también en Argentina empiezan a multiplicarse experiencias barriales de autogestión que convocan el apoyo de organizaciones sociales y religiosas (Bianchi y Sanchís, 1987). Comienza a hacerse evidente el rol protagónico de mujeres para gestionar alimentos y organizar comedores, jardines infantiles, roperos comunitarios, dar apoyo escolar, etc., potenciando su acción más allá de los límites acotados de la familia.

Las reformas y políticas de ajuste de los años noventa implicaron el recorte del gasto social y el retiro del Estado de muchas prestaciones. La ausencia del Estado tendió a ser compensada por la organización social y comunitaria, desde parroquias, clubes, partidos políticos, o cooperadoras escolares. Por ejemplo, en el área de educación –que se vio seriamente comprometida con la consolidación de un sistema educativo descentralizado y desfinanciado– se dio un crecimiento de las organizaciones barriales de cuidado infantil como respuesta al ajuste neoliberal (Sanchís, 2007).

Sobre esta matriz de experiencias de participación social y comunitaria, la crisis de 2001 en Argentina multiplicó los espacios y estrategias de participación de las mujeres, no solo en las barriadas populares con piquetes y clubes de trueque, sino también en los sectores medios urbanos, a través de las asambleas barriales y cacerolazos, y en las áreas rurales, insertas en la producción de la agricultura familiar (Sanchís, 2020).

La acción colectiva resurge cada vez que la hegemonía neoliberal agudiza la crisis, como ocurrió durante el gobierno de derecha de Mauricio Macri y que se puso de manifiesto en un episodio en el que una docente fue amenazada y torturada, durante una protesta. “Esta semana las mujeres volvieron a sacar las ollas a la calle (como lo hicieron en los piquetes antes y después de 2001): emerge una vez más el saber hacer comunitario, la capacidad de colectivizar lo que se tiene, y poner en primer plano la defensa de la vida como política femenina. Sacar las ollas a las calles es también hacer político lo doméstico como lo viene haciendo el movimiento feminista: sacándolo del encierro, del confinamiento y de la soledad. Haciendo de lo doméstico espacio abierto en la calle” (Cavallero y Gago, 2018).

La pandemia de COVID-19 volvió a encontrar a las mujeres en las comunidades populares en la primera línea defensiva, organizando y distribuyendo alimentos e implementos de higiene, conteniendo a personas enfermas y difundiendo medidas de prevención (Bergel y Rey, 2021).

Acción colectiva y bienes comunes

La teoría económica realiza una clasificación binaria de los bienes en públicos y privados. También los actores económicos se polarizan en Estado y Mercado, que se disputan la hegemonía del espacio y de la acción: en determinados regímenes, el Estado avanza tratando de regular o incluso anular el juego de la oferta y la demanda. Esta intervención es descalificada e invalidada por los portavoces del libre mercado que pretenden un retroceso del Estado casi hasta los límites de su disolución.

Pero estas perspectivas hacen abstracción de otra categoría como es el espacio comunitario, con asiento territorial, de una naturaleza distinta tanto del ámbito de la acción privada como de la acción estatal, y donde se producen bienes comunes, es decir, que no se inscriben ni en el orden de la propiedad privada ni en el de la propiedad estatal.

Algunas voces alertaron sobre este espacio invisibilizado, como es el caso de Elinor Ostrom, Premio Nobel de Economía 2009 por su desarrollo sobre la provisión y gestión de bienes de uso común –como los servicios públicos– por parte de lxs propixs implicadxs, aumentando su eficacia y alejados del beneficio individual y la persecución del lucro, a través de diversos mecanismos institucionales, formales o informales, legales o asentados en las costumbres.

También en el ámbito de Naciones Unidas se planteó el tema en la Conferencia Mundial de Cooperación para el Desarrollo (2002) que cerró el ciclo de las cumbres gubernamentales que se sucedieron durante los años noventa. El Informe Zedillo³ planteó la preocupación por lograr un balance más equilibrado entre los países ricos y los países pobres y la necesidad del reconocimiento de bienes públicos globales –es decir, aquellos bienes que los países no podrían alcanzar aisladamente, sino que se requiere una acción colectiva para lograr que se disponga de ellos en cantidad suficiente–. Pero este desarrollo quedó fuera del consenso firmado por los gobiernos.

En general, los bienes comunes se asocian con la naturaleza: el agua, el aire puro, los recursos naturales cuya preservación requiere de la acción colectiva y la cooperación. Un caso relativamente cercano fue la llamada Guerra del Agua que se desarrolló en Cochabamba, Bolivia en 1999. Ante la privatización del agua, que implicó costos inabordables para lxs pobladorxs, se organizó una fuerte resistencia que enfrentó poderes locales, nacionales e internacionales y logró que las comunidades locales se hicieran cargo del aprovisionamiento y suministro de este insumo indispensable.

Diversos desarrollos amplían la mirada a otros campos, más allá de los recursos naturales. Duchrow y Hinkelammert (2003) plantean la perspectiva de la reconstrucción del régimen de propiedad “desde abajo”, incluyendo la vida y el bien común. Toman como ejemplo entre otros, la de-

claración de las comunidades indígenas hacia la Conferencia de la OMC de 1999 en Seattle sobre el Tratado referido al comercio de la propiedad intelectual, donde plantean el rechazo a patentar la vida. Así, los medicamentos o las semillas, por ejemplo, no deberían patentarse y convertirse en propiedad privada. Al respecto, citando a H. Chris Binswanger (1978), los autores insisten en que no solo los bienes ambientales son de importancia vital; también todos los que refieren a cuestiones no económicas, como las necesidades de respirar, comer o beber... Ni el estado ni el mercado garantizan completamente la protección de estos recursos que forman parte del interés colectivo, de la propiedad comunal, porque son bienes comunes.

La idea coincide con la pregunta central que se hace la Economía Solidaria: no se trata de qué vender, sino de cómo satisfacer necesidades. Esta preocupación en el nivel comunitario permite descubrir que algunas necesidades pueden resolverse sin pasar por el mercado, mediante diferentes tipos de articulaciones y acuerdos que configuren una trama de agregación de valor en los espacios locales (Caracciolo, 2014). No se trata de eludir los mercados, sino a la acumulación privada individual que lleva a mercados concentrados. En contraposición, se plantean mercados solidarios que no priorizan solo ni principalmente las ventas, sino intercambios sociales, económicos no monetarios, políticos y culturales. Este reconocimiento es un punto de convergencia de la Economía Feminista con la Economía Social y Solidaria que recoge las experiencias, la participación y la militancia activa de las mujeres frente a las crisis (Caracciolo y Foti, 2010), en defensa de la reproducción de la vida.

La perspectiva feminista

En la Antigüedad y antes de que la revolución industrial trasladara la producción a la fábrica y se produjera la división de los espacios doméstico y público, las familias extendidas ejercían diversas formas de cooperación tanto para la reproducción como para la producción. La economía doméstica desarrollada por la familia productora era el soporte del quehacer económico local.

Silvia Federici (2010) realiza un análisis detallado y muy documentado sobre el proceso histórico

de desposesión y enclaustramiento de las mujeres en el ámbito doméstico y la consecuente apropiación de su trabajo reproductivo, a partir de esta separación de ámbitos.

La esfera doméstica es el espacio privilegiado para realizar los cuidados indispensables para la reproducción humana, para la reproducción social y para la creación de fuerza de trabajo, pero no es reconocida ni valorada por el capital. La reproducción de seres humanos en condiciones adecuadas de trabajar, producir o crear tiene que ver con la sostenibilidad de la vida. Y la vida se sostiene cuando hay sistemas sociales, económicos, culturales, en fin, estructuras colectivas, que garanticen el bienestar de la población.

Sin embargo, en tanto soporte fundamental de la vida, los cuidados no pueden quedar confinados como responsabilidad individual o familiar dentro de los hogares, sostenida a través de un trabajo no remunerado, económicamente invisible, para la que se supone que las mujeres están “naturalmente” dotadas. Tampoco son actividades residuales, situadas en los márgenes del mercado, que ocupan los nichos no rentables del sistema económico desde lugares subalternos, sino los fundamentos indispensables de las condiciones de posibilidad de la vida (Carrasco Bengoa, 2016). Los cuidados entre seres humanos tienen un carácter relacional, muchas veces interdependiente, y confluyen con el cuidado material de los entornos naturales para garantizar la sostenibilidad de la vida, que en una concepción amplia no solo se traduce en términos de supervivencia, sino también de calidad de vida aceptable para toda la población.

Las actividades de cuidado y sostenibilidad de la vida son el basamento indispensable que permite la construcción de la dinámica social, económica, política y cultural. Esta concepción es confluyente con otras propuestas alternativas a la corriente hegemónica de la economía neoliberal: la economía social, la economía feminista, la economía del cuidado, la economía ecológica, que coinciden en la centralidad de la sostenibilidad de la vida por encima del interés de priorizar los mercados y la acumulación de riqueza (Sanchís, 2020).

En momentos de crisis de la reproducción, de amenazas a la sostenibilidad de la vida, los cuidados se expanden más allá del ámbito privado,

familiar y femenino y se desarrollan como responsabilidad colectiva. La recuperación del espacio comunitario y de la producción de cuidados como bienes comunes trae aparejada la posibilidad de superar el aislamiento en los hogares y la separación entre las esferas pública y privada que tanto ha contribuido a ocultar y justificar el confinamiento de las mujeres en el ámbito del hogar.

En su análisis desde una perspectiva feminista, Federici (2013) señala que las mujeres históricamente han requerido los recursos comunes en mayor medida que los hombres, y han estado más comprometidas con su defensa, en tanto principales responsables del trabajo reproductivo.

Así, se constata el empeño que ponen en desprivatizar las vidas cotidianas y crear formas cooperativas de reproducción y formas colaborativas de producción e intercambio de mercancías. No solo en procura de que los cuidados de otras personas pueda ser una tarea creativa y no una carga; también para romper con el aislamiento que caracteriza el ámbito doméstico, creando lazos solidarios sin los cuales la vida se convierte en un desierto afectivo devaluado.

Sustentada en buena medida en experiencias recogidas del feminismo popular de América Latina, Federici detecta la pervivencia de prácticas cooperativas cada vez más asociadas a las luchas por la reproducción, a partir de la resistencia ejercida por las mujeres. Reavivando una memoria ancestral, estas prácticas colectivas se detectan en modalidades de organización diversas, como las ollas populares, las huertas urbanas en espacios públicos, las actividades asamblearias de toma de decisiones colectivas o las cooperativas. Motivadas muchas veces más por la necesidad que por la ideología, estas iniciativas no solo proponen la colectivización de las actividades reproductivas, sino también la gestión y apropiación de los recursos materiales para realizarlas.

Cavallero y Gago (2018) lo expresan de manera entrañable: “las ollas en la calle son vistas desde el poder como fueron antes los calderos de las brujas: espacios de reunión, nutrición y conversación donde se teje la resistencia, donde nos agrupamos a hacer cuerpo común como conjuro frente al hambre, donde se cocina para oponerse y conspirar contra la condena a la pobreza y la

resignación”. Y reconocen un trabajo doméstico y de cuidados que se amplía y extiende a los mercados solidarios, a las fábricas recuperadas, a los clubes de trueque, a las cooperativas y a las múltiples formas que implican el reconocimiento de estos trabajos de manera comunitaria desde una identidad colectiva que genera autoestima, fortalece a las mujeres y potencia la acción política.

Una perspectiva ampliada de la reproducción de la vida a través de los cuidados como bienes comunes requiere incluir la relación con los recursos naturales, como el aprovisionamiento y gestión del agua, el espacio habitable, la producción de alimentos o las condiciones ambientales para el resguardo de la salud, el bienestar y el territorio (Vega Solís, 2019). La perspectiva de la vida y el bien común se extiende incluso a los servicios básicos en la sociedad, como el transporte, las comunicaciones, la educación, la salud, la energía.

Así, Vega Solís (2019) plantea que los conceptos de reproducción y sostenimiento de la vida promueven la confluencia de la naturaleza y los cuerpos en el punto de mira. De una manera novedosa, se hace visible la relación entre el común reproductivo y la defensa del común territorio en América Latina: tanto los procesos extractivos, como las catástrofes naturales, como las crisis sanitarias o las crisis de reproducción activan la movilización social liderada por mujeres. Muchas veces, cuando las circunstancias los amenazan, o escasean, o hay intentos de apropiación privada, se fortalece la conciencia y el reconocimiento de los bienes comunes.

A modo de conclusión

Reconocer los cuidados en el espacio comunitario como producto de una acción cooperativa de mujeres y en el marco de bienes de propiedad común forma parte de una desafiante renovación conceptual que permite “visibilizar y tramar, teóricamente hablando, la relación entre distintos comunes, materiales y relacionales, y la reproducción social en condiciones de crisis” (Vega Solís, 2019). En otras palabras, permite poner en sintonía la dimensión relacional de los cuidados con las luchas por las condiciones del medio ambiente que los posibilitan, articulando cuerpos y territorios en favor de la sostenibilidad de la vida.

Identificar el espacio comunitario propicia diluir las barreras y jerarquías entre lo público y lo privado, con la consecuente flexibilización de estereotipos de género ligados a cada espacio. Y también esfuma fronteras entre Estado y mercado para hacer lugar al amplio y diverso espectro de la comunidad, de las experiencias cooperativas y autogestionarias alternativas, de reciprocidad e interdependencia. Los análisis de Federici y de otras autoras dan cuenta de la resistencia ejercida por mujeres latinoamericanas actoras de prácticas cooperativas que recogen costumbres ancestrales y se asocian a las luchas por una reproducción ampliada.

Ante la cultura arraigada y extendida en la región, que propicia la asignación desproporcionada de las responsabilidades reproductivas a las familias y a las mujeres, las feministas venimos planteando la necesidad de desfamiliarizar y desmaternalizar los cuidados, promoviendo la corresponsabilidad social y de género. Pero esto no implica que la solución provenga (únicamente) de una mayor intervención del Estado ni de una mejor distribución por género.

Es necesario expandir los campos del cuidado, ampliar la corresponsabilidad, con una operatoria conceptual que pasa tanto por desprivatizar al mismo tiempo que desestatizar las acciones. Esto significa, trascender la responsabilidad intramuros individual (femenina) y familiar, así como también las opciones disponibles en el mercado, que no pueden resolver todas las necesidades o no son accesibles. Asimismo, se trata de acotar las expectativas hacia un Estado proveedor necesariamente limitado. Ni las familias, ni el mercado, ni el sector público pueden resolverlo todo, así como no toda la tarea puede desarrollarse desde la comunidad.

La colectivización de la reproducción existe en muchos lugares del mundo, pero ha sido deliberadamente asediada y expulsada de la memoria, del imaginario social y del registro académico (Vega Solís, 2019). Su apropiación implica una profunda reordenación del conjunto social que facilite y potencie los cuidados comunitarios, con el concurso de familias y del sector privado, y en una alianza virtuosa con un Estado que provea recursos estratégicos que fortalezcan, amplíen y den sostenibilidad a la acción comunitaria.

Referencias bibliográficas

Angulo, Nedda. 2011. Comedores populares: Seguridad alimentaria y ejercicio de Ciudadanía en el Perú. https://www.socioeco.org/bdf_fiche-document-4392_es.html

Bergel, Jazmín y Daniela Rey. 2021. Fortaleciendo redes para sostener la vida. Los cuidados comunitarios en el contexto del COVID-19. <https://generoycomercio.net/wp-content/uploads/2021/10/Fortaleciendo-redes-para-sostener-la-vida-ALM.pdf>

Bianchi Susana y Norma Sanchís. 1987. "Organizaciones de mujeres. Potencialidades y límites", en: Participación Política de la Mujer en el Cono Sur. Fundación Friedrich Neuman.

Blondet, Cecilia. 1991. Las mujeres y el poder. Una historia de Villa El Salvador. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Caracciolo, Mercedes y Pilar Foti. 2010. Las mujeres en la Economía Social y Solidaria. Experiencias rurales y urbanas en Argentina. Asociación Lola Mora, Buenos Aires. <http://asociacionlolamora.org.ar/wp-content/uploads/2020/02/Las-mujeres-en-la-economia-social-y-solidaria-experiencias-rurales-y-urbanas-en-argentina.pdf>

Caracciolo, Mercedes. 2014. "Construcción de tramas de valor y mercados solidarios", en García, A (Compilador) Espacio y poder en las políticas de desarrollo del siglo XXI. Agencia Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. CEUR/CONICET

Carrasco Bengoa, Cristina. 2016. "Sostenibilidad de la vida y ceguera patriarcal: una reflexión necesaria". Atlánticas: Revista Internacional de Estudios Feministas, 34-57. <https://doi.org/10.17979/arief.2016.1.1.1435>

Cavallero, Luci y Verónica Gago. 2018. "La escritura en el cuerpo de las mujeres". Página 12, 14 de septiembre, <https://www.pagina12.com.ar/142145-laescritura-en-el-cuerpo-de-las-mujeres>

Duchrow, Ulrich y Franz Hinkelammert. 2003 "Un mundo diferente es posible: la reconstrucción del régimen de propiedad desde abajo, en la perspectiva de la vida y del bien común", en Coraggio José Luis (organizador) La Economía Social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas. Universidad Nacional de Gral. Sarmiento – Altamira, 2007.

Federici, Silvia. 2010. Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria. Madrid: Traficantes de Sueños.
Federici, Silvia. 2013. "El feminismo y las políticas de lo común en una era de acumulación primitiva". En Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas, 243-206. Madrid: Traficantes de Sueños.

Federici, Silvia, 2020. Reencantar el mundo. El feminismo y la política de los comunes. Madrid: Traficantes de Sueños.

Sanchís, Norma, 2007. Los servicios de cuidado en Argentina. Cambios en las responsabilidades del Estado, el sector privado, los hogares y por género a partir de las reformas de los 90. Red de Género y Comercio, Buenos Aires. <http://asociacionlolamora.org.ar/wp-content/uploads/2020/05/Los-Servicios-de-cuidado-en-Argentina.pdf>

Sanchís, Norma, 2020. "Ampliando la concepción de cuidado: ¿privilegio de pocxs o bien común?", en: Sanchís, N. (compil.). El cuidado comunitario en tiempos de pandemia... Y más allá. Red de Género y Comercio. <https://generoycomercio.net/wp-content/uploads/2020/07/El-cuidado-comunitario-Publicacio%CC%81n-virtual.pdf>

Vega Solís, Cristina. 2019. "Reproducción social y cuidados en la reinención de lo común. Aportes conceptuales y analíticos desde los feminismos". Revista de Estudios Sociales 70: 49-63. <https://doi.org/10.7440/res70.2019.05>

Trabajadoras y trabajadores comunitarios de cuidado

¿Qué pasa con los derechos?¹

Marisa Fournier² y Florencia Cascardo³

“Todo bien con nosotras, ahora con la pandemia, nos dicen que somos esenciales. Nosotras hace mucho tiempo que venimos cubriendo necesidades que el Estado no cubre, lo que queremos es que reconozcan lo que venimos haciendo desde hace 30 años o más... No puede ser que nuestras compañeras no tengan una jubilación. Le dedicaron su vida al cuidado de los pibes y las pibas del barrio”. Referente de una red de centros comunitarios de cuidado.

Introducción

Para vivir necesitamos respirar y alimentarnos, y si no lo hacemos, morimos. Esta es una verdad que nadie se atrevería a poner en duda. Lo mismo sucede con el componente vincular y afectivo que se pone en juego alrededor de la alimentación, de la educación, de la crianza, de la salud física y emocional, de la cultura y de la recreación, entre otras dimensiones que hacen a los cuidados. Esto es así. No obstante, se tiende a invisibilizar el esfuerzo, el tiempo y los cono-

cimientos que implica la tarea de cuidar y el hecho de que no siempre y en todo momento hay disponibilidad afectiva y material para ejercer el trabajo de cuidado.

La dimensión del trabajo doméstico y de cuidados es un tema que se perfiló en las agendas de discusión global y de América Latina hace una treintena de años, pero su estatus público, social, económico y estatal es mucho más reciente. La consideración de los cuidados como una cuestión que requiere de la intervención y regulación estatal se liga fundamentalmente con: 1) la am-

1. Este capítulo recupera fragmentos del Documento de Trabajo “Taxonomía del trabajo de cuidado en Argentina” encargado por la oficina País de la Organización Internacional del Trabajo en Argentina. Agradecemos a la OIT por permitirnos compartir parte de los resultados de ese estudio.

2. Marisa Fournier es Socióloga (UBA), posgraduada en Economía Social (UNGS). Docente e investigadora del Área de Política Social del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, donde dirige la Diplomatura en Géneros, Políticas y Participación. Coordina el CPRES Metropolitano de la Red Universitaria por la Igualdad y contra la violencia

de Género del Consejo Interuniversitario Nacional (RUGE-CIN) e integra la Red Universitaria en Economía Social y Solidaria (RUESS).

3. María Florencia Cascardo es Economista (UBA), posgraduada en Economía Política con perspectiva de Género y magíster en Políticas Públicas. Docente e investigadora del Centro de Estudios de la Economía Social de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Integra el espacio de géneros de la Red Universitaria en Economía Social y Solidaria (RUESS) y del Observatorio de géneros y políticas públicas (Fundación Igualdad).

pliación de las agendas de lucha por parte del activismo feminista; 2) la transformación estructural del mercado de trabajo y de la sociedad salarial tradicional; 3) cambios en la demografía mundial (envejecimiento poblacional, cambios en la composición de las familias); 4) el quiebre de ciertas pautas culturales vinculadas con el par/relacional varón-proveedor-activo / mujer-receptora-inactiva y 5) las crecientes necesidades económicas de los hogares en relación con la adquisición de ingresos para vivir o para cubrir determinados estándares de consumo, en contextos de mayor mercantilización de la vida. A estos cinco puntos, podría sumársele la nueva realidad impuesta por el teletrabajo. Posiblemente, su extensión en el tiempo, una vez superada la crisis pandémica, impacte en la necesidad de contar con más servicios de cuidado extradomésticos, dado que los propios hogares se constituyen en terrenos laborales para las y los adultos responsables.

Puede observarse, entonces, que la visibilidad de los cuidados y su relación con las políticas y con la economía se explican por una multiplicidad de factores y por la conjunción de intereses y necesidades diversos. Asimismo, las transformaciones mencionadas varían en función de la clase social, la cultura y el contexto territorial en el que se inscriben los diferentes grupos, familias, comunidades, etc.

Lo cierto es que en todo el mundo las mujeres son las principales proveedoras de cuidado, un tipo de trabajo desvalorizado y puesto en una relación de jerarquía subordinada respecto de tareas que suelen estar masculinizadas. El trabajo de cuidado se asume como algo “ya dado” y ligado con la esfera de la reproducción, de aquello que no transforma, que no agrega, que simplemente reproduce. En la otra punta, las tareas que suelen realizar los varones suelen asociarse al trabajo socialmente necesario para el desarrollo y el crecimiento económico y social, es decir, como trabajo productivo. Vemos, entonces, cómo trabajo/actividad y género se entrecruzan conformando

sistemas de poder desigual, en donde las tareas menos valoradas son realizadas por sujetos individuales o colectivos supuestamente “menos valiosos”. Cuando a esta ecuación se le adiciona la dimensión étnica, migratoria, territorial y de color de piel, el mapa interseccional de la desigualdad cobra mayores contrastes (Crenshaw, 1991).

Entonces, el cuidado como un trabajo valioso, transformador de materia, de vínculos y de personas, generador de valor y elemento indispensable para la sostenibilidad de vida debe ser reconocido, retribuido, redistribuido, protegido y garantizado. Estos son los principales desafíos de las políticas públicas en lo que hace al derecho de las personas a ser cuidadas y de las cuidadoras a ser protegidas. Dicha cuestión forma parte de la agenda de derechos generizados y de los reclamos de justicia social desde una perspectiva feminista.

Si miramos los cuidados en términos institucionales, podemos identificar cuatro núcleos principales en su provisión que configuran lo que Razavi (2007) denominó “el diamante de cuidados”: la Familia, el Mercado, el Estado y la Comunidad. La forma en que socialmente se organiza el cuidado y el rol que juega cada uno de los núcleos de provisión van a tener efectos más o menos “desmercantilizadores” y más o menos “desfamiliarizadores”. Mientras que el principio de desmercantilización exime a los sujetos de tener que pagar por el servicio recibido (Esping-Andersen, 1993), la desfamiliarización libera a las mujeres/madres de la obligación moral de tener que cuidar, y opera como principio igualador en tanto libera tiempo a las mujeres para poder realizar otras actividades⁴ (Lewis, 1997; Rodríguez Enríquez, 2007; Esquivel, Faur y Jelin, 2012).

Los cuidados que desfamiliarizan pueden estar provistos por instituciones privadas, por el Estado, o por las organizaciones comunitarias. En los dos últimos casos se asume el cuidado como una cuestión de responsabilidad social

4. Las mujeres asumen el 75,7% del trabajo de cuidado no remunerado (TDCNR) en el hogar representando el 17,9 % del Producto Bruto Interno, seguido por la industria y el comercio con un 13,2 por ciento y un 13,0

por ciento, respectivamente. Porcentaje que se incrementó en 10 puntos durante la pandemia. (D'Alessandro, O'Donnell, Prieto, Tundis y Zanino, 2020).

(Fournier, 2017). También están los servicios que brindan las trabajadoras de casas particulares, pero a nuestro criterio se trata de una des-familiarización parcial puesto que el cuidado se inscribe en la esfera doméstica incidiendo, de algún modo, en la dinámica familiar y en el tiempo de las mujeres.

El presente artículo se centra en el análisis del sector comunitario de cuidados, prestando especial atención al lugar que se le otorga a las y los trabajadores de cuidado en la normativa y en las políticas estatales que contemplan a las organizaciones comunitarias como proveedoras de este tipo de servicios.

Las organizaciones comunitarias de cuidado y la producción de bienestar

Si bien las organizaciones comunitarias de cuidado cobraron notoriedad en el marco de la pandemia por Covid-19, se trata de un actor fuertemente arraigado en territorios vulnerables. Desde fines de los años noventa, y como respuesta a las sucesivas crisis económicas, en los barrios populares hubo procesos de organización territorializada para hacer frente a los problemas acarreados por la pobreza y por la desocupación. Muchas de esas organizaciones, con claro protagonismo femenino, nacieron con la finalidad de resolver necesidades alimentarias. Con el tiempo, y por medio de la articulación en redes temáticas y territoriales, fueron complejizando su estructura institucional, mejorando y diversificando los servicios provistos, agenciando espacios de formación para sus integrantes e incrementando su capacidad política y de gestión para la adquisición de recursos de diferente procedencia, con centralidad de aquellos vinculados con políticas estatales dirigidas a resolver necesidades de cuidado, principalmente de niñas, niños y jóvenes en situación de pobreza.

Al inicio de la pandemia, cuando las restricciones a la movilidad fueron estrictas y su incumplimiento punible, se produjo un achicamiento drástico de los circuitos por los que discurre la vida. Ello llevó a que se vieran afectadas las economías familiares y que se produjera una hiperfamiliarización y territorialización de las formas

en las que se resuelven todas las necesidades. En este contexto, las organizaciones comunitarias fueron la vía de enlace entre los gobiernos (en sus diferentes niveles) y los vecinos. Asimismo, las organizaciones barriales que venían realizando tareas educativas, recreativas u otro tipo de cuidado debieron adaptarse rápidamente a las nuevas exigencias marcadas por las necesidades centradas en la emergencia sanitaria y alimentaria. Algunas pasaron a reforzar el componente nutricional y otras integraron este servicio inaugurando merenderos, ollas populares y distribución de bolsones de comida. El fenómeno fue acompañado, también, por la creación de nuevas ollas populares y merenderos instalados en casas particulares de vecinas y vecinos que pusieron sus cocinas al servicio de la comunidad (Faur y Brovelli, 2021).

En este contexto es que se hace visible el trabajo comunitario, un tipo de labor que forma parte del modo en el que se construyen las barriadas en las periferias urbanas. Como nos dijo en una oportunidad una de las referentes entrevistadas, en alusión a las políticas y los derechos: "Lo que pasa es que acá en el barrio, si no te organizás los derechos no te llegan. Todo lo que ves acá es gracias a los vecinos y las vecinas, a la comunidad organizada".

El equipamiento colectivo en territorios urbanos vulnerabilizados y densamente poblados suele estar vinculado con instituciones de cuidado (centros de salud, bibliotecas populares, jardines comunitarios y centros de primera infancia, escuelas, etc.) o con infraestructura y servicios urbanos que hacen a las precondiciones para cuidar (veredas, luminarias, transporte, recolección de basura, etc.).

Nos interesa remarcar que la organización comunitaria en torno a los cuidados no es una cuestión de carácter transitorio u ocasional, sino que forma parte de las estrategias populares para la reproducción de la vida en la periferia. En algún momento estuvo ligada a los clubes deportivos y a las sociedades de fomento, y contaba con una participación relativa mayor de varones. Desde los años noventa, uno de los principales ejes de participación sociocomunitaria son los cuidados, cuestión que, a la vez que expresa la crisis de los modelos tradicionales de desarrollo, impulsa una mayor participación y protagonismo femeninos, dada la división sexual del trabajo imperante.

En síntesis, cuando hablamos de organizaciones comunitarias de cuidado, nos referimos a espacios asociativos de la sociedad civil en los que mujeres –vecinas, familiares, amigas– se reunieron para resolver necesidades que no podían ser satisfechas de manera aislada. La colectivización y comunitarización de las necesidades ha sido el canal por medio del cual lograron vehicular recursos que permitieran la reproducción de la vida en mejores condiciones. La territorialidad, el compromiso, la solidaridad, la autogestión, la deliberación, el sesgo de género y el componente de clase son algunos de los rasgos comunes que componen este universo diverso. Las organizaciones forman parte de la infraestructura comunitaria y territorial de bienestar. Son actores importantes que integran tramas territoriales en donde los derechos de ciudadanía, en general, y de las infancias, las mujeres y las diversidades sexuales, en particular, raramente se efectivizan (o llegan). En muchos barrios el jardín comunitario o, en términos de Rozengart (2020), las instituciones de crianza, cuidado y educación no formal suelen ser la única opción que tienen las familias para que sus hijos e hijas estén protegidos mientras madres y/o padres trabajan y cuentan con el entrenamiento necesario para el ingreso a la escuela primaria, y el centro cultural o el grupo de jóvenes el único espacio de promoción y contención; asimismo, estas instituciones suelen ser los lugares a los que recurren las mujeres y diversidades en situación de violencia para pedir ayuda, asesoramiento, refugio y compañía.

En relación con esto último, notamos cierto consenso en torno a la existencia de una relación muy estrecha entre el bienestar y la protección de las mujeres y las diversidades y el bienestar de las infancias y adolescencias. Si bien en el nivel de las políticas (y de las direcciones o secretarías) los dispositivos de atención de las infancias y juventudes suelen ir por un lado y las políticas hacia mujeres y diversidades por otro, los problemas se presentan entrelazados en el

marco de la intervención de las organizaciones comunitarias. El ejercicio de la violencia contra las mujeres impacta directamente en la calidad de vida tanto de ellas, como de los hijos e hijas. Suele suceder también que algunas madres perpetúan relaciones violentas, por no tener dónde ir con sus hijas e hijos y por el horror que les genera dejar a su familia en manos de quien ejerce violencia sobre ellas. En todo caso lo que se requiere para hacer que los derechos sean más integrales y abarcativos es el desarrollo de políticas para la infancia, pero ancladas en abordajes feministas. La identificación de situaciones de violencia de género es otra de las tareas que suelen realizar las trabajadoras y los trabajadores de cuidado, más allá de que ese no sea el eje principal de las intervenciones territoriales que realizan.

En el amplio mundo de las y los trabajadores comunitarios de cuidado, podemos encontrar cocineras, educadoras populares, defensorxs del ambiente, responsables de tareas administrativas en centro comunitarios y movimientos territoriales, huerteras, artistas, promotoras de salud, acompañantes ante situaciones de violencia de género o violencia institucional, talleristas, radialistas, entre otras. También están las y los profesionales que brindan servicios en las organizaciones de cuidado cuyos saberes específicos se subsumen en las dinámicas comunitarias en las que se insertan y de las que son parte activa.

Las y los trabajadores comunitarios de cuidado forman parte del mapa de actores relevantes para la sostenibilidad de la vida en territorios con altos índices de vulnerabilidad. Luego de casi 20 años de seguimiento cercano de este sector, estamos en condiciones de afirmar que, sin la presencia de los lazos generados y sostenidos por la labor sistemática de este tipo de trabajadores y trabajadoras, la vida en las barriadas pobres de las grandes urbes no sería posible. Se trata de unidades de organización territorial muy activas y dinámicas que además de facilitar el acceso a

5. La CUE es una Clave (Clave Única de Establecimiento) que usa el Ministerio de Educación para la identificación de cada establecimiento educativo en el sistema estadístico nacional. Todos los establecimientos educativos reconocidos en forma oficial tienen asignado un número de CUE. En el caso de los jardines comu-

nitarios se les otorgó el CUE para que los niños y las niñas que asisten a estas instituciones comunitarias pudiesen acreditar el cumplimiento de la escolaridad obligatoria y, de ese modo, acceder a la percepción de la Asignación Universal por hijo.

bienes materiales producen lazo social. Se trata de prácticas invisibles y rutinarias que se encuentran tan invisibilizadas como el trabajo doméstico de cuidado no remunerado que realizan principalmente las mujeres madres en sus hogares. Una de las organizaciones con fuerte impacto territorial son los jardines comunitarios de cuidado de niños y niñas desde los 45 días hasta los seis años de edad que cuentan con la Clave Única de Establecimiento Educativo (CUE)⁵ emitido por el Ministerio de Educación. Esta clave es necesaria para la certificación de que las niñas y los niños están asistiendo a un jardín, siendo la asistencia un requisito excluyente para el cobro de la Asignación Universal por Hijo (AUH).

En todos los barrios populares, o en la mayoría de ellos, podemos identificar puntos en el mapa, lugares significativos, espacios de reunión y de cuidado. Esto no quiere decir que todo el mundo forme parte de una asociación, pero la asociatividad territorial es parte del repertorio de acción colectiva con el que cuentan las “mujeres de barrio” para resolver necesidades propias, de sus familias y de sus vecinos y vecinas. Hacer con otros y construir lo común es un modo de hacer y de sentir, una forma de pararse en el barrio (y en el mundo). Con el tiempo el trabajo de cuidar comunitariamente pasa a formar parte de la identidad social y política de las y los trabajadores de cuidado. Una de nuestras interlocutoras lo expresó de una forma muy clara: “cuando empezás a trabajar en el centro comunitario medio que no te das cuenta en lo que te estás metiendo, como que te lo tomás como un trabajo, pero después se te hace piel, es parte de vos misma”.

En Argentina las fuentes de información agregada que dan cuenta del alcance del sector de cuidados comunitarios son fragmentarias. Uno de los estudios más recientes se produjo por la articulación entre la Dirección del Registro Nacional de Desarrollo Local y Economía Social (Redles

y la Dirección de Cuidados Integrales y Políticas Comunitarias, ambas pertenecientes al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, quienes elaboraron un documento específico sobre servicios sociocomunitarios en base a la información que produce el ReNaTEP⁶. Allí evidencian que, desde julio 2020 a agosto 2021, se registraron 737.114 personas en la rama de Servicios Socio-Comunitarios, lo que representan al 26 % del total de las personas inscriptas en el ReNaTEP, que el 63 % son mujeres jóvenes y que el 77 % presta servicios de cuidado en el marco de espacios colectivos. Asimismo, destacan una alta concentración de trabajadoras sociocomunitarias en la provincia de Buenos Aires, llegando al 46,5 % del total nacional (ReNaTEP, 2021).

Hasta aquí hemos puesto de relieve la importancia de las organizaciones comunitarias para la reproducción actual e intergeneracional de la vida. Ya sea en el marco de centros comunitarios de cuidado, espacios culturales, bibliotecas populares, clubes, comedores, merenderos, jardines, cooperativas, movimientos sociales, o huertas comunitarias, entre otros, existe una cantidad significativa de trabajadoras y trabajadores sociocomunitarios de cuidado que hacen malabares para mejorar la vida de niñas, niños, jóvenes, personas adultas mayores y mujeres o diversidades sexuales en situación de fragilidad, con quienes comparten una situación socioeconómica similar y un mismo territorio. Mariana, trabajadora de un centro comunitario dice: “Nosotras estamos cumpliendo una función que el Estado no cumple y lo hacemos de otra forma, ahora estamos peleando para que nos reconozcan”. Como veremos en el punto siguiente, las normativas y políticas estatales que refieren a las organizaciones comunitarias, se encuentran fragmentadas y el reconocimiento de quienes trabajan realizando tareas de cuidado comunitario en dichas organizaciones es muy reciente y acotado. Parecería sobrevolar cierta concepción

6. El Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (RENATEP) fue creado en el 2020. El universo de Trabajadoras/es de la Economía Popular comprende a aquellas personas que crean su propio trabajo de manera individual o colectiva y que están en una relación asimétrica en las finanzas, el comercio, etc. Incluye explícitamente a trabajadoras y

trabajadores que brindan servicios sociocomunitarios de manera colectiva. Uno de los objetivos del registro es proveer información al sector, facilitar el acceso a políticas de promoción y, fundamentalmente, reconocer el trabajo de la Economía Social y generar políticas que protejan a las y los trabajadores del sector.

de que el trabajo comunitario no es un “verdadero trabajo” y quizás por esa misma razón, no se contemple la remuneración y otros derechos asociados al estatus de trabajador o trabajadora.

El Estado: Leyes y políticas vinculadas con organizaciones y trabajadoras/es comunitarios de cuidado⁷

Cuidar en escenarios empobrecidos con muy poco desarrollo estatal en políticas de cuidado integrales y universales es una tarea que requiere de la intervención de múltiples actores y de arreglos cuasiartesanales. Parte de la investigación que realizamos en el marco de un trabajo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el 2021 consistió en el relevamiento de los marcos de regulación pública (principales leyes y políticas) que refieren o incluyen de algún modo a las organizaciones comunitarias de cuidado, prestando especial atención al modo en el que son abordadas las figuras laborales de las trabajadoras y trabajadores. También tomamos en cuenta las herramientas legales que usan las organizaciones comunitarias para dar un marco de formalidad a sus trabajadoras y trabajadores.

Las Leyes (en Nación y en la provincia de Buenos Aires)

A pesar de la ausencia de normativa específica, encontramos referencias a la educación comunitaria o de gestión social en la legislación que regula la Educación pública en el nivel nacional y de la provincia de Buenos Aires (cuestión que estimamos pueda suceder en otras jurisdicciones del país). También identificamos una variada gama de políticas dependientes de las áreas ministeriales de Desarrollo Social, vinculadas con la atención y cuidado de la población en situación de vulnerabilidad o pobreza, que requieren de la participación organizada de la comunidad para su implementación. Se trata de políticas

orientadas a resolver necesidades sanitarias, alimentarias, de cuidado de las infancias (en primer lugar) y de las juventudes (en segundo lugar), o de otros grupos poblacionales. Muy recientemente, las políticas de transferencia de ingreso con contraprestación, como el Potenciar Trabajo, integró a los cuidados comunitarios como un espacio de inserción de los receptores y receptoras de ingresos provenientes de dicho plan. En relación con la normativa que alude directamente a las relaciones laborales, las leyes no incluyen la protección del trabajo asociativo, ni contemplan derechos vinculados con el estatus de trabajador o trabajadora.

La Ley Nacional de Educación N° 26.206 del año 2006 incorporó a las instituciones de gestión social o cooperativa como parte del sistema. En ese marco, se reconoce a las organizaciones comunitarias como agentes autorizados para brindar educación inicial. No obstante, desconoce su especificidad comunitaria en tanto que homologa al trabajo asociativo, cooperativo o comunitario con el de las instituciones privadas, atribuyéndole a las trabajadoras comunitarias relaciones de tipo contractual/salarial, siendo que se trata de instituciones donde no hay patrón o empleador. Con ello, el reconocimiento de la existencia del sector no es acompañado de disposiciones que contemplen la dimensión no asalariada de estos espacios que se dedican a los cuidados y que lo hacen de manera gratuita.

En ese mismo sentido, la Ley de Regulación y Supervisión de Instituciones de Educación no Incluidas en la Enseñanza Oficial N° 27.064/2014, al referirse a los espacios educativos y de cuidado de la primera infancia (entre 45 días y 5 años) menciona que su gestión puede ser estatal, privada, cooperativa y social, pero omite la cuestión de los derechos y la protección del trabajo que en estos espacios se desarrolla. A nivel subnacional, en la provincia de Buenos Aires, encontramos normativa que se acerca parcialmente a la realidad de las organizaciones comunitarias. La Ley de Educación de la provincia de Buenos Aires (N°13.688/2007) habilita a las organizaciones de

7. Si bien se trata de organizaciones comunitarias en las que suelen participar varones, utilizaremos el pro-

nombre femenino dado que la participación femenina suele superar el 90 %.

la sociedad civil como ejecutoras de acciones educativas complementarias al sistema formal; sin embargo, al igual que la Ley Nacional, termina incluyéndolas en la categoría de instituciones de gestión privada. En 2014, se sanciona la Ley N°14.628, para establecer un marco regulatorio de las instituciones educativas comunitarias de nivel inicial de la provincia de Buenos Aires. La misma implica un avance importante en el reconocimiento del sector, ya que asume explícitamente a las organizaciones comunitarias como instituciones que brindan educación y cuidado en el nivel inicial y destaca el lugar que ocupan en la promoción e inclusión social, desde lógicas territoriales y solidarias. En el plano laboral, establece puentes entre las educadoras que se desempeñan en espacios comunitarios y el estatuto del docente. Esta Ley habilitó, por ejemplo, que desde la Dirección Provincial de Cultura y Educación se pudiera designar docentes y/o personal directivo para que se desempeñen en centros comunitarios de cuidado infantil. No obstante, entre los requisitos de designación se estipula que el personal docente cuente con titulación terciaria oficial, cuestión que dista mucho de las trayectorias formativas de las educadoras populares de los centros comunitarios. Las designaciones obtenidas para algunos centros comunitarios son mínimas y, muchas veces, se producen contradicciones entre la lógica de la educación formal y la lógica de la educación comunitaria o popular, y se generan tensiones entre los derechos laborales de unas y otras. Mientras que las docentes designadas por el Estado cuentan con todos los derechos asociados al trabajo, las educadoras comunitarias (95%) suelen estar en situación de total informalidad, o figuran como monotributistas o monotributistas sociales, cosa que, efectivamente, no son.⁸

Por fuera de las fronteras del sistema educativo, en el año 2007 se sancionó la Ley de Centros de Desarrollo Infantil N° 26.233 (relacionada con la Ley de Protección Integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes N° 26.061/2005). Esta Ley define a los centros como actores le-

gítimos para la atención integral, la protección y la promoción de los derechos de niños y niñas de entre 45 días y 4 años. Esta Ley atiende a las particularidades locales o comunitarias, habilita a que cada centro desarrolle su propio proyecto institucional y delimita los perfiles ocupacionales que debería tener un centro comunitario “modelo”. Sin embargo, una vez más, ni la Ley ni su reglamentación contemplan los derechos básicos asociados al trabajo, entre ellos, el derecho a recibir una remuneración.

Podemos observar, entonces, cómo las normas vinculadas al sector de cuidados comunitarios (se trate de aquellas que se anclan en el Ministerio de Educación o las que se inscriben en el campo de Desarrollo Social)⁹ no se ocupan de los derechos de las y los trabajadores comunitarios. En este sentido, podemos observar una mayor preocupación por el derecho de quienes reciben cuidados que por los derechos de quienes brindan cuidados. No es casual que estas últimas, las que proveen cuidados, sean en su mayoría mujeres de sectores populares que ponen al servicio de otros –y también del Estado– sus conocimientos, sus vínculos, su tiempo y, en muchas ocasiones, la infraestructura material sobre la que se montan –o han montado históricamente– los centros comunitarios de cuidado infantojuveniles. Cabe aclarar una cuestión muy importante: el mismo Estado que desconoce los derechos de las trabajadoras comunitarias es quien provee de insumos parciales para la realización de la tarea de cuidar. Entre los derechos silenciados de quienes cuidan, se encuentra uno básico y elemental: el del acceso a la remuneración por la labor que realizan.

Las Políticas

En el estudio realizado identificamos una serie de programas y políticas sociales que son implementados en articulación con las organizaciones comunitarias. Entre ellos se destacan el Programa Unidades de Desarrollo Infantil (UDI, provincia de Buenos Aires), el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA-PNUD), el Pro-

8. En toda la provincia de Buenos Aires, sólo 45 jardines comunitarios firmaron convenios con la Dirección General de Escuelas para la puesta en vigencia de la Ley Provincial 14.628. Dicho reconocimiento institu-

cional implicó la incorporación de personal proveniente del sistema educativo formal que se inserta en espacios que son comunitarios.

grama Nacional para la Primera Infancia (PNPI) y de manera más reciente, el Programa Potenciar Trabajo. Estos programas suelen presentarse de modo articulado en las organizaciones sociales que tienen una trayectoria de trabajo de más de 20 años y que han desarrollado aprendizajes de gestión en red que las posiciona favorablemente en la puja por la distribución de recursos destinados al cuidado en territorios empobrecidos.

Los primeros tres (UDI, PNSA y PNPI) proveen de recursos monetarios, materiales y de asistencia técnica para que las organizaciones puedan brindar servicios de cuidado principalmente centrados en la alimentación y en el cuidado de la infancia y de la adolescencia. Los recursos obtenidos –que están relacionados con la cantidad de personas que reciben cuidado de parte de las organizaciones– pueden formalmente ser usados para la compra de comida, elementos de limpieza, materiales escolares, etc., para el pago de gastos institucionales predeterminados y para la contratación ocasional de servicios profesionales. Los gastos que se realizan institucionalmente se rinden ante las autoridades estatales por medio de facturas o tickets de compra. Lo llamativo de estas políticas es que no incluyen ni un solo renglón presupuestario destinado a la remuneración de las y los trabajadores de cuidado comunitario, ni a costear el acceso a derechos laborales histórica y socialmente conquistados. Es decir, las mismas políticas que proveen de recursos para la compra de bienes y servicios destinados a cuidar son las que no remunerar el trabajo de cuidar. Dicho en otros términos, la labor cotidiana que realizan miles de mujeres de sectores populares que se organizaron para cuidar estaría funcionando como una suerte de “subsidio invertido”. Como decimos en otro artículo: “Son las trabajadoras y trabajadores comunitarios nucleados en organizaciones sociales de matriz popular, con fuerte protagonismo y liderazgo femenino, quienes, de la mejor manera posible, con un compromiso notable y con los

recursos que logran capturar, generar y articular subsidian una parte de la reproducción social e intergeneracional en territorios vulnerados, siendo ellas mismas parte de la población vulnerable por efecto de la deficiente distribución de la riqueza socialmente producida, la existencia de mercados de trabajo segmentados y la desigual división del trabajo dentro de sus hogares. En consecuencia, se puede concebir como una forma de subsidio desde abajo hacia arriba, tal como sucede con el trabajo de cuidado no remunerado que las mujeres realizan en sus hogares” (Fournier, 2017). Vemos, entonces, cómo en el nivel de las políticas se reproducen esquemas que cobran inteligibilidad en el contexto de un sistema de género, en el que el trabajo de cuidado es un supuesto, es una cuestión que no se toma en consideración, es algo que, simplemente, “sucede”. Disputar el reconocimiento de la remuneración y protección de las trabajadoras implica, sin dudas, priorizar el cuidado, redistribuir recursos y agenciar políticas más justas en favor de las mujeres de sectores populares.

Más allá de este condicionante estructural, las organizaciones comunitarias fueron desarrollando estrategias “artesanales” para retribuir, al menos, una parte de las horas de trabajo de sus compañeras y compañeros. La falta de remuneración impacta muy negativamente en el desarrollo y la calidad de los servicios de cuidado que prestan. Para evitar o amortiguar la rotación de gente que trabaja en los centros comunitarios, crearon la figura del “incentivo”. El incentivo es una cantidad de dinero proveniente de las políticas citadas que se reparte entre las integrantes de la organización y que se rinde al Estado con tickets o con la presentación de facturas de monotributo. Este artilugio implicó que las mujeres debieron registrarse como trabajadoras monotributistas o monotributistas sociales. El Monotributo social es una figura muy utilizada por los centros comunitarios de cuidado para dar un marco de formalidad a sus trabajadoras y trabajadores.

9. Si además consideramos que muchas veces sus trabajadores y trabajadoras adoptan la figura cooperativa, también podríamos incluir al Ministerio de Producción, al ser del cual depende el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, órgano rector

de las cooperativas y mutuales. Cabe agregar que la falta de reconocimiento al trabajo autogestivo como tal implica limitaciones en el acceso a derechos por parte de quienes integran estos colectivos (Cascardo y Mutuberry, 2021).

El uso de esta modalidad de inscripción y tributación incide en el trabajo de gestión monetaria y no monetaria de las organizaciones ya que el pago se realiza con fondos institucionales y los trámites se gestionan colectivamente, incrementando las horas destinadas a la gestión que dicho instrumento tributario exige. En línea con la adaptación de las políticas a las realidades y a las posibilidades de las diferentes instituciones, encontramos que en una de las Redes de Centros Comunitarios de Cuidado, vinculada a una de las Cáritas Diocesanas, el obispado funciona como empleador de las y los trabajadores comunitarios. Se trata de otra modalidad que tampoco se ajusta a la realidad de los centros comunitarios, cuya lógica de trabajo es asociativa y deliberativa. Además, esta opción no sería posible para organizaciones o redes de organizaciones sin un respaldo institucional como el de Cáritas.

Otra de las políticas que forman parte de la caja de recursos estatales articulados por las organizaciones comunitarias de cuidado es el Programa Potenciar Trabajo, creado en el año 2020 por la Resolución 121/2020 del Ministerio de Desarrollo Social, con el objetivo de mejorar la empleabilidad y los ingresos de la población en situación de alta vulnerabilidad social. Se trata de un Programa de transferencia de ingresos con contraprestación, a partir del cual sus titulares (personas físicas) acceden a un salario social complementario correspondiente al 50% del salario mínimo vital y móvil. En relación con el trabajo comunitario, una novedad del Potenciar Trabajo, es que permitió la inclusión de tareas de cuidado en el abanico de contraprestaciones posibles. Ello marca un punto de ruptura del sesgo productivista que venían portando este tipo de políticas, que limitaba la contraprestación al desarrollo de proyectos socioproductivos o de terminalidad educativa. El Potenciar permite el desarrollo de acciones “que refuercen el trabajo dirigido a la comunidad y el territorio, priorizando los valores de solidaridad, cooperación, la generación de redes y el trabajo colectivo”. Estas actividades implican dos cuestiones que hacen al corazón de los cuidados comunitarios: a) la integración a un grupo o colectivo de trabajo y, b) que las tareas que se realicen puedan incluir la variada gama de trabajo de cuidado que se realiza en los territorios (alimentación, cuidado de infancias, juventudes, adultas y adultos mayores, prevención de la violencia por razones de género, promoción de la salud, entre otras). No

obstante, la transferencia se realiza a individuos que pueden –o no– ser trabajadoras o trabajadores comunitarios y no a organizaciones. Estas últimas son quienes certifican que la persona en cuestión efectivamente prestó servicios, es decir, trabajó. Las y los titulares del Potenciar pueden optar por ser inscriptos en el régimen de Monotributo, algunos deciden hacerlo y otros no. En el caso del Potenciar algunas organizaciones lograron que personas con niveles de dedicación altos pudieran cobrar un “doble Potenciar”, logrando con ello el equivalente al Salario Mínimo Vital y Móvil.

Reflexiones finales para una agenda abierta y en construcción: ¿Qué pasa con los derechos?

Una de las primeras cuestiones a destacar es la relevancia que tiene el sector comunitario de cuidados para la sostenibilidad de la vida. Si consideramos a los cuidados desde una perspectiva de derechos, las trabajadoras comunitarias realizan aportes muy significativos para que el derecho de las personas a ser cuidadas se efectivice. Pudimos ver también que este tipo de organizaciones suele oficiar de puente para el acceso de la población en situación de vulnerabilidad a derechos de ciudadanía (identidad, continuidad educativa, derecho a una vida libre de violencia, entre muchos otros). En términos sociales, son espacios de generación de vínculos y relaciones. En términos políticos, a la vez que garantizan cierta estabilidad social, mantienen una alerta territorial acerca de los derechos vulnerados. Desde el punto de vista del bienestar económico, desmercantilizan una porción de los costos ligados a los cuidados y generan nuevas fuentes de trabajo dentro del esquema asociativo y de la Economía Social. Desde una perspectiva feminista, generan procesos de colectivización y empoderamiento relativo de las mujeres, a la vez que liberan del trabajo de cuidado a sus congéneres, vecinas del barrio, y ponen a los cuidados como un tema de responsabilidad colectiva.

La revisión de la normativa vigente –y de su evolución en el tiempo– nos indica que lo asociativo y lo comunitario cobran cada vez más presencia en la mirada estatal, cuestión que se expresa en el reconocimiento del sector y en los avances

que se plantean en torno a su regulación. No obstante, la omisión de los derechos de las trabajadoras y trabajadores comunitarios es preocupante e injusta.

Otro tanto sucede con las políticas sociales. Con el paso del tiempo, desde los programas se fue comprendiendo y aceptando que las organizaciones destinen una parte de los recursos que reciben, asignados programáticamente para el funcionamiento de los centros, a cubrir un incentivo monetario para las y los trabajadores comunitarios. Sin embargo, dicha comprensión no se tradujo en líneas presupuestarias específicamente destinadas a la remuneración y protección de quienes trabajan. Esta cuestión obligó a las organizaciones a buscar estrategias que les permitieran dar algún marco de legalidad a sus integrantes, utilizando por ejemplo la figura del Monotributo social. De modo más reciente incorporaron recursos del Potenciar Trabajo. En términos estrictos, ni el Potenciar ni el Monotributo social responden de manera adecuada al perfil asociativo de las trabajadoras comunitarias. En ambos casos, las titularidades son individuales y perfectamente escindibles de la organización colectiva que le da sentido al trabajo comunitario de cuidado.

Aún no existe la figura de las trabajadoras y trabajadores sociocomunitarios como tales, como sujetos plenos de derecho con todas las garantías propias del trabajo decente. Son las mismas “trabajadoras”, “promotoras”, “educadoras populares”, “cocineras”, “referentes” (entre otras tantas denominaciones que indican anclajes no solo funcionales sino también identitarios) y las

redes institucionales o los movimientos sociales en los que se inscriben quienes articulan normas, recursos y programas para dar sostenibilidad a los servicios que brindan. A nuestro criterio, bien podría verse el trabajo comunitario de cuidado como un servicio público de gestión comunitaria, puesto que están desarrollando tareas que colaboran con el derecho a recibir cuidados –un derecho universal– que el Estado no estaría garantizando.

Muchas de las organizaciones y de las trabajadoras comunitarias llevan 30 años de trabajo territorial sostenido. Entendemos que en estos espacios existen un valioso conocimiento y una experiencia acumulada que deberían tenerse en consideración a la hora de generar políticas para el sector. La construcción de mesas de diálogo y de negociación entre organizaciones comunitarias y unidades de gestión estatal es fundamental para avanzar en la garantía de derechos de las y los trabajadores, generando un encuadre normativo adecuado que no ponga en riesgo la institucionalidad comunitaria y que reconozca y dignifique la labor de sus integrantes.

En este sentido la garantía de derechos asociados al trabajo comunitario puede encuadrarse dentro de políticas más amplias que contemplan tanto el reconocimiento de la asociatividad propia de la Economía Social situada en el campo de los cuidados, como de la redistribución de la riqueza socialmente producida. Dos componentes centrales de la justicia social con perspectiva de género, que es aún una de las deudas de la democracia para con las mujeres y feminidades de sectores populares.

Referencias bibliográficas

Crenshaw K. (1991) Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review*, v. 43, n. 6,

D'Alessandro, M; O'Donnell, V., Prieto, S.; Tundis, F. y Zanino, C. (2020) Los cuidados, un sector económico estratégico. Medición de los aportes del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado al Producto Interno Bruto.

Ministerio de Economía, Dirección de Economía, Igualdad y Género. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/los_cuidados_-_un_sector_economico_estrategico_0.pdf

Esping-Andersen, G. (1993). Los tres mundos del Estado del bienestar. Valencia: Edicions Alfons.

Los cuidados comunitarios ¿hacia un trabajo genuino?

Esquivel, V, Eleonor Faur, y Elizabeth Jelin. "Hacia la conceptualización del cuidado: familia, mercado y estado". En Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado, editado por Valeria Esquivel, Eleonor Faur y Elizabeth Jelin Buenos Aires: IDES - Unicef – Unfpa, 2012.

Faur, E y Brovelli, K (2021) "Del cuidado comunitario al trabajo en casas particulares. ¿Quién sostiene a las que cuidan?". En CEPAL (2021) Cuidados y mujeres en tiempos de COVID 19. La experiencia en Argentina.

Fournier, M. (2017) «La labor de las trabajadoras comunitarias de cuidado infantil en el conurbano bonaerense ¿Una forma de subsidio de "abajo hacia arriba"?» Trabajo y Sociedad, n. 28, p. 1-28, 2017.

Lewis, J. (1997) "Género, política familiar y trabajo remunerado y no remunerado" Duoda: Estudios de la diferencia sexual. Nro 13.

Razavi, S. (2007). "The political and social economy of care in a Development context. Conceptual issues, research questions and policy options". Ginebra: UNRISD Gender and Development Paper N° 3

RENATEP (2021) Hacia el reconocimiento de los trabajadores y las trabajadoras de la Economía Popular. Primer informe de implementación. Mayo de 2021. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

RENATEP (2021). Diagnóstico y perspectivas de la economía popular. Segundo informe de implementación. Agosto de 2021. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Rodríguez Enríquez, C. (2007). "Economía del cuidado, equidad de género y nuevo orden económico internacional". En Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente. Buenos Aires: CLACSO.

Rozengardt (2020) Lo no formal en la atención y educación de la primera infancia. UNESCO.

Documentos y normativas revisadas

Leyes y Decretos Nacionales

Ley de cooperativas N° 20.337

Ley de Contrato De Trabajo N° 20.744

Ley de Régimen simplificado para pequeños contribuyentes N° 24.977

Ley de Promoción del Voluntariado Social N° 25.855.

Ley de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes N° 26.061

Ley de Educación Nacional N° 26.206

Ley De Centros De Desarrollo Infantil N° 26.233

Ley de Regulación y Supervisión de Instituciones de Educación no Incluidas en la Enseñanza Oficial N° 27.064

Decreto 574 / 2016 del P.E.N de aprobación del Plan Nacional de Primera Infancia

Resolución 121/2020 del Ministerio de Desarrollo Social de creación del Programa nacional de inclusión socio-productiva y desarrollo local Potenciar Trabajo

Resolución 8/2020 del Ministerio de Desarrollo social de creación del Plan Nacional Argentina contra el Hambre

Decreto N° 1.703/2008 del P.E.N de Integración y Estructura Organizativa de la Comisión de promoción y asistencia de los centros de desarrollo infantil comunitarios

Leyes y Decretos de la provincia de Buenos Aires

Ley del Estatuto del Docente de la provincial Provincia de Buenos Aires N° 10.579

Ley de educación de la Provincia de Buenos Aires N°13.688

Ley marco regulatorio de las instituciones educativas comunitarias de nivel inicial de la provincia de Buenos Aires N°14.628

Programa unidades de Desarrollo Infantil (UDI). Resolución 390/2009 del Ministerio de Desarrollo Social (actual Ministerio de Desarrollo de la Comunidad) de la provincia de Buenos Aires de aprobación del Programa unidades de Desarrollo Infantil (UDI).

Trabajadoras comunitarias del cuidado y perspectivas ocupacionales en el marco de una política pública de empleo. El caso del programa Potenciar Trabajo¹

Francisca Pereyra² y Ariela Micha³

Introducción

La crisis provocada por la pandemia de la Covid-19 ha tenido un impacto sin precedentes en el mundo del trabajo en Argentina y, a su vez, ha revelado de manera dramática la relevancia

de los cuidados para la sostenibilidad de la vida y el funcionamiento de la economía (OIT, 2020). Por un lado, la intensificación de las tareas domésticas y de cuidados agudizó la sobrecarga de estas responsabilidades en las mujeres, especialmente en los hogares de bajos recursos donde se observan los niveles de familiarización

1. Este capítulo constituye un extracto del Documento de Trabajo “El trabajo comunitario de cuidado en el marco del programa Potenciar Trabajo. Aportes a la provisión de servicios e implicancias en las experiencias laborales de las titulares”. El mismo fue encargado por la oficina País de la Organización Internacional del Trabajo para Argentina. Las autoras agradecen a dicha institución la autorización para compartir en esta publicación una parte de los resultados.

2. Socióloga, especialista en temas relativos a género y mercado de trabajo. Se graduó en la Universidad de Buenos Aires y completó estudios de maestría y doctorado en la Universidad de Essex (Reino Unido). Actualmente se desempeña como Investigadora Do-

cente en el Área de Economía, Instituto de Ciencias de la Universidad Nacional General Sarmiento. Contacto: fpereyra@campus.ungs.edu.ar

3. Economista, especialista en temas relativos a género y mercado de trabajo. Se graduó en la Universidad de Buenos Aires, realizó sus estudios de maestría en la London School of Economics and Political Science (Reino Unido) y es doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Actualmente es becaria postdoctoral CONICET y se desempeña en el Área de Economía del Instituto de Ciencias de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Contacto: amicha@campus.ungs.edu.ar

del cuidado más elevados (Bustos y Villafañe, 2020). Al mismo tiempo, las circunstancias del contexto han visibilizado y multiplicado los esfuerzos comunitarios para la resolución de las necesidades de cuidado, una labor comunitaria de larga data que cumple un rol fundamental –y escasamente reconocida– en lo que hace a la resolución de necesidades de amplios sectores de la población (Fournier, 2017; Sanchís, 2020).

En 2020, el gobierno argentino lanzó el Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”, cuyo objetivo es contribuir a mejorar el empleo y generar nuevas propuestas de desarrollo productivo, a fin de promover la inclusión social plena de aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y económica. Entre otras actividades, el programa impulsa el desarrollo de proyectos que proveen servicios de cuidado –tanto a través de organizaciones comunitarias como gubernamentales–, al mismo tiempo que ofrecen oportunidades de empleo e ingresos para las trabajadoras del sector.

En este marco, el presente capítulo tiene como objetivo analizar las experiencias laborales, los recorridos formativos y los desafíos en términos de inserción laboral futura que plantea el trabajo comunitario de cuidado en el marco del programa Potenciar Trabajo.

El abordaje metodológico es de tipo cualicuantitativo. Para el abordaje cualitativo se realizaron entrevistas individuales en profundidad de carácter

semiestructurado a informantes clave, que incluyen tanto a funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social vinculados con el funcionamiento del Programa, como a referentes territoriales de proyectos sociocomunitarios de cuidados en el marco del Potenciar Trabajo⁴. En lo que refiere al abordaje cuantitativo, se basó en el análisis descriptivo de datos sobre el perfil sociodemográfico de las y los titulares del Programa, a partir de procesamientos del Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP)⁵, que cuenta actualmente con el autorregistro voluntario de más de 703.800 titulares del Potenciar Trabajo (de un total de 1.103.186 que se encuentran activos).

Luego de presentar el diseño general del programa, así como el lugar que adquieren los proyectos de cuidado dentro del mismo, el trabajo propone un análisis basado en dos ejes. En primer lugar, se indaga sobre el perfil sociodemográfico de estas trabajadoras⁶, así como la forma en que la ocupación que desempeñan marca rupturas o continuidades con sus trayectorias laborales previas. En segundo lugar, se evalúa la forma en que el programa aporta a la adquisición de nuevas habilidades y saberes, a la terminación de estudios formales y a la capacitación específica sobre el trabajo desarrollado. En este sentido, se abordan también las percepciones de las y los referentes entrevistados en torno a la potencial articulación a futuro entre la oferta y la demanda de los distintos servicios de cuidado, más allá del propio programa, considerando los alcances y limitaciones en términos de la empleabilidad futura de estas trabajadoras.

4. Se entrevistó a seis funcionarios del Ministerio y a ocho referentes territoriales de proyectos. En el último caso, se buscó que estén representadas las distintas líneas de trabajo comunitario de cuidado que serán descriptas más adelante. Asimismo, se buscó reflejar la experiencia de proyectos que funcionan bajo unidades de gestión gubernamentales (tres entrevistas) como de aquellos bajo la órbita de unidades de gestión no gubernamentales (cinco entrevistas). En términos geográficos –y en consonancia con lo se observa a lo largo del trabajo respecto a la distribución de titulares– primaron las entrevistas a referentes ubicadas en el Área Metropolitana de Buenos Aires (cinco entrevistas). También estuvo representado el interior de la

provincia (una entrevista), así como dos otras provincias del país (Misiones y Entre Ríos).

5. El RENATEP es una base de datos que funciona a partir del autorregistro voluntario de trabajadores de la Economía Popular (entendida como aquella que contiene a sectores de alta vulnerabilidad social que producen o comercializan bienes y servicios para sustento propio y/o de sus familias).

6. Nos referiremos a ellas en femenino dado que, como se evidenciará más adelante, la gran mayoría son mujeres.

Las características del Programa Potenciar Trabajo y el componente de actividades sociocomunitarias de cuidado

El Potenciar Trabajo se crea en marzo del 2020, bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Su diseño contempla dos tipos de prestaciones: por un lado, una transferencia monetaria individual destinada a las personas en situación de vulnerabilidad social y económica⁷. El estipendio corresponde al 50% del Salario Mínimo, Vital y Móvil (siendo la contraprestación prevista de las y los titulares de cuatro horas diarias promedio). Por otro lado, prevé el otorgamiento de subsidios o créditos no bancarios a las Unidades de Gestión (UG), cuya tarea es coordinar y llevar adelante los proyectos en los que participan las y los titulares del programa.

La mayoría de las UG están conformadas por organizaciones de la sociedad civil (en particular, por movimientos sociales, dado su histórico protagonismo y relevancia en la organización del trabajo en la economía popular), aunque también vienen adquiriendo peso las UG conformadas por gobiernos locales (provinciales o municipales).

Las cuatro líneas de actividades previstas incluyen: i) proyectos socioproductivos, que implican la generación de bienes y servicios dentro de un conjunto de actividades económicas; ii) proyec-

tos sociolaborales, que apuntan a oportunidades de formación en un oficio y a la mejora de la empleabilidad; iii) terminalidad educativa, para completar los estudios formales en los niveles primario y secundario; y iv) proyectos sociocomunitarios, que comprenden todas las acciones que tiendan a reforzar el trabajo dirigido a la comunidad y el territorio. Es en esta última línea que se inscriben, entre otros, los proyectos de cuidado en los que se desempeñan las titulares aquí analizadas.

Con respecto a la protección social de las y los titulares, el programa promueve su inscripción en el Régimen de Monotributo Social⁸, en cuyo caso el Ministerio debe asumir los costos mensuales. Si bien el análisis de esta cuestión excede los alcances de este texto, cabe señalar que esta iniciativa no ha tenido el impacto deseado (los datos del ReNaTEP indican que tan solo un quinto de la población del programa accede a esta cobertura). Ello se debe a una serie de dificultades burocráticas y comunicacionales –a las que se suma una valoración relativamente baja de las prestaciones asociadas por parte de las y los titulares–.

Debido a que en un principio el Potenciar Trabajo había unificado los programas previos Hacemos Futuro y Salario Social Complementario, en su conformación inicial contaba con 550.000 titulares aproximadamente. Sin embargo, pocos meses después de su formal lanzamiento, a partir de la crisis económica y social desatada por la pandemia, la cantidad de titulares se duplicó⁹.

7. “Se encuentran en situación de alta vulnerabilidad social y económica aquellos trabajadores de la economía popular que carecen de los recursos necesarios para cubrir las necesidades básicas de sus familias y se encuentran en un estado de dificultad personal o social para su inserción en el mercado laboral y su integración social” (Informe IF-2020-17933572-APN-SSAJI*MSYDS, aprobado por Resolución RESOL-2020-121-APN-MDS, página 8).

8. El Monotributo Social es un régimen tributario es-

pecial creado con el objeto de facilitar y promover la incorporación a la economía formal de personas en situación de vulnerabilidad social (Ley 25.865). Pueden inscribirse personas que realicen una única actividad económica independiente, personas que trabajen en relación de dependencia con un salario bruto inferior al haber previsional mínimo y personas que formen parte de una cooperativa de trabajo con un mínimo de 6 asociados (siempre que su ingreso bruto anual no sobrepase un tope máximo que se actualiza periódicamente) (<https://www.anses.gob.ar/monotributo-social>).

La última actualización de datos básicos obligatoria para las y los titulares del programa (llevada adelante en junio de 2021) indica que las personas comprendidas en el mismo ascienden a 1.103.186. Entre estas, el 63% se declara como mujer, el 36,5% se declara varón y el 0,5% se declara de identidad trans/travesti, no binaria u otra. Esta preeminencia de las mujeres entre los titulares se corresponde con la herencia de las políticas previas que mostraban esta tendencia, y también se relaciona con los efectos laborales de la crisis económica producto de la pandemia que impactaron en mayor medida sobre las mujeres, debido a la pérdida de empleos en sectores feminizados fuertemente golpeados por el aislamiento obligatorio (servicio doméstico, trabajo en restaurantes y hoteles, entre otros), junto con su retirada más pronunciada del mercado de trabajo (CEPAL, 2021).

Asimismo, esta fuente de datos también permite hacer algunos señalamientos respecto a la distribución territorial de titulares: más de la mitad son de la Provincia de Buenos Aires (52,7%). El resto de las jurisdicciones con mayor proporción de titulares tienden a ubicarse en las regiones socioeconómicamente más vulnerables del noreste y noroeste del país: Tucumán (5,5%), Jujuy (3,8%), Salta (3,6%), Chaco (3,5%) y Misiones (3,3%)⁹.

Sin duda, la inclusión de las actividades socio-comunitarias de cuidado en el marco del programa puede leerse como parte del impulso que se buscó dar a la agenda pública de cuidados a partir del cambio de signo de gobierno en 2019 (reforzada también a través de la creación del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad).

9. El aumento de los titulares también es producto de convenios interministeriales destinados a promover el ingreso de personas en situación de vulnerabilidad, estrategia que contempla convenios con: el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad para el ingreso de poblaciones en situación de violencia de género, el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) para la inclusión de población trans y otras diversidades y la Secretaría de Progra-

Ello derivó en que la temática del cuidado fuera definida como uno de los ejes prioritarios de trabajo por parte de la cartera de Desarrollo Social. Así, el objetivo de los proyectos de cuidado generados en el marco del Potenciar Trabajo apunta a reforzar el rol del Estado y de las organizaciones comunitarias en la provisión de cuidados ofreciendo al mismo tiempo oportunidades de ingresos y capacitación para las mujeres de sectores populares –reconociendo económica y simbólicamente el valor de una labor que en general se efectúa de manera no remunerada– (MDS, 2021).

En cuando al contenido de los proyectos de cuidados, estos contemplan la provisión directa de cuidados, la sensibilización comunitaria sobre el tema, así como también la capacitación de quienes realizan este trabajo. El Cuadro 1 da cuenta de las siete líneas de cuidado que se señalaron desde el Ministerio como principales ejes de intervención.

Cuadro 1
Tareas de provisión directa de servicios y sensibilización comunitaria detectadas en el marco de la indagación, por línea de cuidado

Línea de cuidado	Actividades
1) Comedores y merenderos	En diversos espacios comunitarios: Recepción y control de insumos alimentarios - Preparación de comidas y viandas- Servicio en comedor - Distribución de viandas En el territorio: Control y seguimiento de vacunación de las familias - Ayuda para gestionar:

mación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR) para la inclusión de personas que transitan la última etapa de su tratamiento por consumos problemáticos.

10. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires constituye la excepción a esta tendencia ya que concentra a un porcentaje comparativamente alto de titulares (5%).

2) Promoción de la salud comunitaria	<p>turnos médicos, medicación, trámites con obras sociales - Distribución de folletería de prevención en salud- Acompañamiento ambulatorio de personas con consumo problemático de sustancias - Participación en la organización de campañas de vacunación barriales. En vacunatorios: Vacunación - Distribución de folletería con medidas de prevención contra el Covid - En centros de salud y hospitales: Recepción de pacientes -Toma de presión- control de asistencia a turnos y tratamientos. En diversos espacios comunitarios: Tareas de apoyo en talleres de ayuda a personas con consumo problemático de sustancias - Tareas de apoyo en talleres de Educación Sexual Integral</p>
3) Cuidado de las Infancias	<p>En diversos espacios comunitarios : Contención y acompañamiento de las infancias a través de actividades lúdico-pedagógicas - Apoyo escolar - Detección de situaciones de violencia familiar -En Centros de Cuidado Infantil y Centros de Día: Coordinación de grupos - Apoyo a las tareas de las y los Docentes - En el domicilio: Cuidado de niñas y niños.</p>
4) Cuidado de adultos mayores	<p>En Centros de Día y en el territorio: Seguimiento de situaciones de salud - Vinculación con hospitales y salas de atención primaria - Ayuda en la gestión de: medicamentos jubilaciones y pensiones, trámites con las obras sociales, obtención de artículos tales como sillas de ruedas, bastones, etc. - En el domicilio: Higienización, ayuda con las compras, ayuda con la limpieza del hogar.</p>
5) Cuidado de las juventudes	<p>En diversos espacios comunitarios: Contención y acompañamiento de las juventudes en espacios dedicados a actividades lúdico-pedagógicas - Apoyo escolar.</p>
6) Cuidado de personas con discapacidad	<p>En diversos espacios comunitarios: Contención y acompañamiento de personas con discapacidad en espacios dedicados a diversas actividades (de estimulación, lúdicas, de apoyo al aprendizaje, etc.) - Tareas de apoyo en talleres sobre cuidado de personas con discapacidad -En el domicilio: Cuidado de personas con discapacidad.</p>
7) Promoción de los derechos de género y diversidad	<p>En diversos espacios comunitarios: Acompañamiento y seguimiento de situaciones de violencia de género: tareas de apoyo de talleres de autoayuda, acompañamiento en la gestión de: denuncias, subsidios y programas sociales varios y/o (re)inserción laboral -Actividades de promoción y sensibilización sobre los derechos de género y diversidades y la prevención de la violencia de género (tareas de apoyo en talleres, charlas, conversatorios, etc.).</p>

Una característica distintiva de los proyectos de cuidado tiene que ver con la multiplicidad y superposición de actividades. Asimismo, la

mayoría de los proyectos que implican actividades de cuidado directas y relacionales (esto es, que conllevan trato y acompañamiento directo de las personas), contemplan también –de manera formal o informal– actividades de capacitación para acompañar el desarrollo de la labor. En general, se trata de actividades de formación que, de manera prácticamente constante, se realizan en articulación con diversas dependencias estatales y universidades públicas, aunque también es habitual que las organizaciones sociales propongan capacitaciones a cargo de los equipos profesionales voluntarios de su propio espacio.

Perfil sociodemográfico y trayectorias laborales previas de las titulares de proyectos sociocomunitarios de cuidado

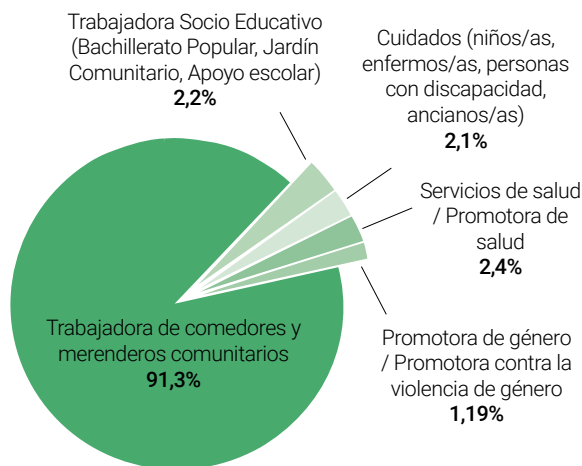
Una primera observación que surge al examinar los datos agregados para el conjunto de titulares del Potenciar Trabajo registrados en el ReNa-TEP, es que más de la mitad se desempeña en la rama de actividad de Servicios Socio-Comunitarios, dentro de la cual se inscriben los proyectos de cuidado examinados en este estudio¹¹. Asimismo, las titulares que se desempeñan en las ocupaciones del cuidado representan al 39,2% del total de titulares del Potenciar Trabajo.

Asimismo, si se consideran las ocupaciones del cuidado inscriptas dentro de la rama de los Servicios Socio-Comunitarios, en base a lo que cada titular declara como ocupación principal en el Programa, se observa una notable preponderancia de trabajadoras de comedores y merenderos (91,3%). El segundo grupo ocupacional en importancia está constituido por las promotoras de la salud, seguidas por las trabajadoras de servicios socioeducativos, las trabajadoras del cuidado de personas, y las promotoras de género (Gráfico 1)¹².

11. Cabe aclarar que en el Registro la totalidad de los inscriptos corresponde a titulares vinculados a proyectos socioproductivos y proyectos sociocomunitarios, y

no hay registrados titulares de las líneas de terminalidad educativa y de proyectos sociolaborales.

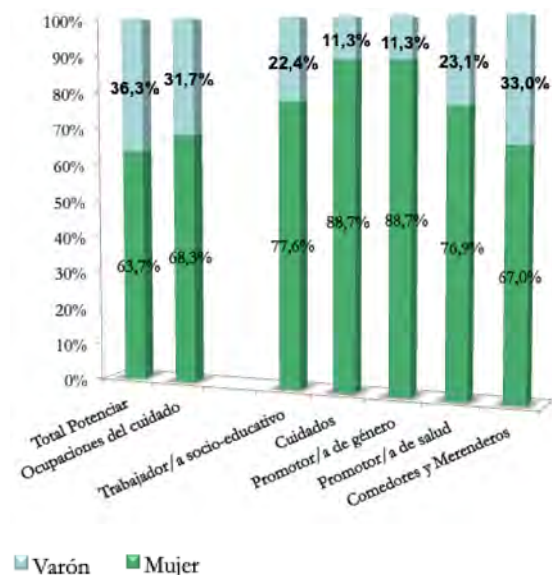
Gráfico 1
Titulares del Potenciar Trabajo en servicios socio-comunitarios de cuidado, según tipo de ocupación. Argentina, 2021



Tal como se anticipara, la **división por sexo** de las y los participantes de proyectos de cuidado muestra que la mayoría de titulares son mujeres (68,3%), en línea con la marcada feminización de la población total del programa.

La prevalencia femenina se replica en todas las ocupaciones del cuidado y se acentúa en el caso del cuidado directo de personas y la promoción del género. Sin duda, esto se debe a que las labores de cuidado se encuentran culturalmente asociadas con aptitudes y habilidades que son consideradas como "inherentes" a la condición femenina. En el caso particular de las promotoras de género, se trata de mujeres que se incorporan en el marco de la política de promoción del ingreso al Programa de poblaciones en situación de violencia de género (ver nota al pie 5), con el objetivo de lograr cierta independencia económica así como de acompañar a otras víctimas en base a su propia experiencia.

Gráfico 2
Titulares del Potenciar Trabajo en ocupaciones de cuidado por sexo, según tipo de ocupación. Argentina, 2021



En cuanto a la **distribución etaria**, no se observan diferencias significativas entre las distintas ocupaciones del cuidado, ni entre el conjunto de las mismas y la totalidad de titulares del programa. A grandes rasgos, las trabajadoras se reparten de forma bastante pareja entre las franjas más jóvenes, de 18 a 24 y de 25 a 30 años, y las franjas de edad central y mayores, de 31 a 40 años y 41 a 59 años.

Por otro lado, entre las titulares de ocupaciones del cuidado que declararon su **nivel educativo**, el 67,6% no alcanza el nivel básico de educación obligatoria (secundario completo), porcentaje semejante al que se observa en el conjunto de los titulares del Potenciar Trabajo. Ahora bien, es interesante señalar diferencias al interior de las

12. Como puede apreciarse, no todas las ocupaciones del cuidado registradas en RENATEP coinciden plenamente con las siete líneas de trabajo de cuidado especificadas en la sección anterior, pero se pueden acomodar en la naturaleza de estas líneas. Así, la categoría de trabajadoras socioeducativas coincide tanto

con la línea de cuidado de infancias como con la línea de cuidado de juventudes. Y en la categoría del RENATEP de trabajadoras del cuidado de personas quedan comprendidas las líneas de cuidado de infancias, de personas mayores y de personas con discapacidad.

ocupaciones del cuidado, entre las que se destaca el nivel educativo relativamente más bajo entre trabajadoras de comedores y merenderos (solo el 26,4% completó los estudios secundarios). De acuerdo con la indagación, estas titulares desarrollan mayormente tareas operativas (cocinar, preparar viandas, servir comida), aptas para cualquier nivel formativo. Por ende, se trataría de una ocupación más permeable para las mujeres más allá de sus estudios formales. Asimismo, se podría pensar que las mujeres más vulnerables participan en mayor medida de los comedores y merenderos también por la ayuda alimentaria directa que ello implica. Las tareas de cuidado relacionales, por su parte, implican niveles educativos algo mayores (en este sentido, es dable esperar que el trato y acompañamiento directo de personas requieran de mayor preparación formal y/o que estimulen la terminalidad educativa obligatoria). Por último y de manera previsible, las titulares que prestan servicios socioeducativos –apoyo escolar, asistencia a la labor de las y los docentes, etc.– son las que presentan los mayores niveles de instrucción formal (casi el 70% completó el secundario).

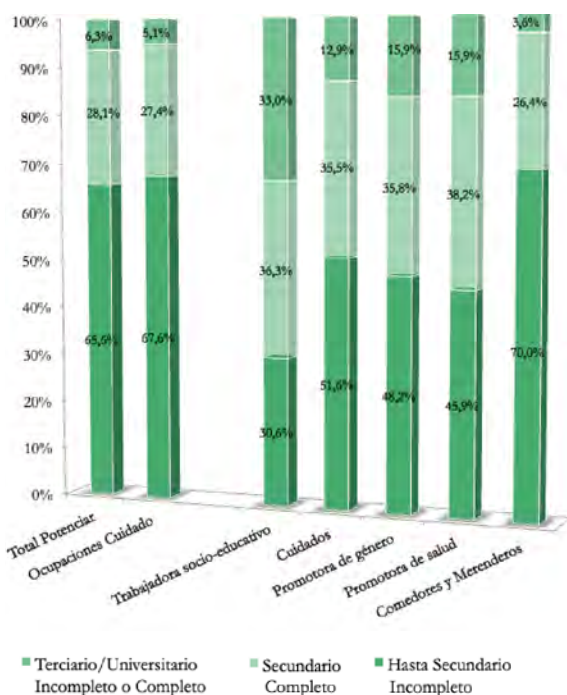
Ahora bien, ¿qué significa el programa en las trayectorias laborales de las titulares? Una primera observación tiene que ver con las reiteradas alusiones a las ocupaciones típicas de las mujeres de sectores populares en las que se venían desempeñando estas titulares (ver Micha y Pereyra, 2019). Entre estas, el servicio doméstico aparece como la inserción preponderante, seguida por las actividades por cuenta propia de (re) venta y elaboración de comidas, así como por el cuidado de personas. Asimismo, en las entrevistas se enfatizó en el carácter informal de los empleos previos y en la inestabilidad que suele caracterizar a las inserciones laborales: “Hay muchos casos con experiencia laboral, mucha preponderancia de trabajadoras de casas particulares en el caso de las mujeres, y el mundo de la changa, trayectorias entrecortadas, con serias dificultades para acceder a un trabajo formal con garantía de derechos”; “La mayoría hacen tareas de limpieza en distintos lugares, cuidado de niños y personas mayores, pero no hay registro, no las blanquean”.

Por otro lado, en las entrevistas también surgió la mención a que hay una cantidad importante de titulares sin trayectoria laboral previa. El acercamiento a los proyectos en varios de esos casos estuvo ligado a la necesidad de generar ingresos en un contexto de crisis. En este sentido, la participación de muchas titulares en los proyectos de cuidado implica su primer trabajo remunerado, algo que frecuentemente es relatado como una experiencia de empoderamiento. En palabras de una referenta:

“Eran mujeres que estaban en la casa, por ahí el marido se iba a trabajar. Cuando empezó que no les alcanzaba y acá estábamos anotando en el Potenciar, nos venían a pedir lugar (...) y las que están solas más todavía, nos venían a pedir trabajo. (...) Mirá, tengo una chica que se llama Jesi, una vez me vino a pedir si podía trabajar en el comedor porque el marido se quedó sin trabajo. (...) Después la pudimos meter en el Potenciar Trabajo y hoy la chica... como que ella banca la casa. (...) Yo la veo distinta, cuando ellos vienen acá vienen con cabeza gacha, como sumisa, ahora como que la veo con más ganas, se planta de otra manera.” (Referenta territorial 5)

En varios casos, el acercamiento también tiene que ver con la búsqueda de un soporte para poder atravesar e intentar salir de situaciones de violencia por motivos de género. Se trata de pro-

Gráfico 3
Titulares del Potenciar Trabajo en ocupaciones del cuidado por nivel educativo, según tipo de ocupación. Argentina, 2021



cesos en los cuales el acompañamiento de las organizaciones resulta clave no solo en términos emocionales, sino también para la búsqueda de recursos con el fin de lograr la independencia económica.

Otro aspecto que distingue las trayectorias de las titulares tiene que ver con que una porción importante viene de un recorrido –paralelo o no a otras inserciones laborales– dentro de los programas sociales que precedieron al Potenciar Trabajo¹³.

Más allá de las trayectorias previas, uno de los desafíos de la experiencia de trabajar en los proyectos de cuidado del Programa tiene que ver con la suficiencia de los ingresos obtenidos. En este punto hay coincidencia total entre las entrevistadas respecto a que, si bien la prestación implica una ayuda económica sustancial en sus economías familiares, el monto sigue resultando exiguo frente a los ingresos necesarios para la supervivencia cotidiana: “porque es una ayuda, pero no alcanza. Un salario del Potenciar es muy bajo, con eso no vivís ni ahí”. “No es mucho lo que se cobra”; “y no alcanza, pero reayuda igual”.

En consecuencia, las referentas también coinciden en la necesidad de complementar los ingresos del Programa con otras fuentes: “hay que tener otro laburo más porque no alcanza”. En estas combinaciones vuelven a aparecer los nichos laborales típicos ya mencionados. Nuevamente, las entrevistadas observaron que las limitaciones que impone el cuidado implican que estas mujeres deben recurrir muy frecuentemente a actividades tales como el trabajo doméstico “por horas” y las actividades precarias por cuenta propia: “El tema de dónde dejar los

chicos es muy complicado, no dan los horarios... entonces muchas resuelven con el cartoneo, con changas, hacen comidas, venden torta frita, compran y revenden ropa en la feria...”; “La mayoría son de limpieza (...) por ejemplo, la cocinera trabaja de limpieza (...) hay otra que revende ropa (...) pero sí, servicio doméstico es lo que más hay”.

Otra situación común en esta misma línea es que las titulares solo puedan trabajar –y no sin cierta dificultad– en el programa. Tal como señala una referenta: “muchas no pueden trabajar más [horas] porque son mamás”. Así, llama la atención la cantidad de titulares que –en los relatos de las entrevistadas– complementan la prestación del Potenciar únicamente con otras políticas sociales, fundamentalmente la Asignación Universal por Hijo y la Tarjeta Alimentar¹⁴. También es interesante señalar que en la mayoría de los proyectos que contemplan comedores y/o merenderos, el hecho de que las titulares y sus hijos suelen comer en los espacios y que se llevan alimentos semanalmente resulta una fuente importante de recursos para complementar los ingresos del Programa.

Esta consideración sobre las restricciones que experimentan muchas titulares para desarrollar tareas remuneradas –dentro y fuera del programa– conducen indefectiblemente a pensar el tema de la conciliación. En general, se observa, a partir de los testimonios de las referentas de los proyectos de cuidados, que tanto las dependencias estatales como las organizaciones sociales realizan ajustes y adaptaciones en las jornadas de capacitación o de trabajo de contraprestación de las titulares para facilitar la conciliación con el cuidado de los hijos. En algunos casos se reduce la jornada de trabajo, en

13. Tal como se mencionó más arriba, el Potenciar Trabajo unificó los programas previos Salario Social Complementario y Hacemos Futuro. Este último había unificado a su vez al Argentina Trabaja y el Ellas Hacen.

14. Se trata de una tarjeta para realizar compras alimentarias que entrega el Estado nacional a madres

o padres con hijos e hijas de hasta 14 años de edad que reciben la AUH, embarazadas a partir del tercer mes que reciben AUH, personas con discapacidad que reciben AUH y madres con más de 7 hijos. La tarjeta tiene un límite de gasto mensual según la cantidad de dependientes y permite comprar todo tipo de alimentos, a excepción de bebidas alcohólicas.

otros adaptan los horarios según las entradas y salidas de los hijos a la escuela y/o al centro de cuidado al que concurren. También esta es una situación que se tiene en cuenta a la hora de asignar el tipo de tarea de contraprestación. Como relata una referente: "Si vas a trabajar a casa particular [en el marco de una cooperativa de cuidado de adultos mayores] hay que cumplir horario, entonces ahí mandamos a las que no tienen chicos".

Asimismo, aparecen varios ejemplos de espacios de cuidado informales –más o menos estructurados–, que sostienen entre las propias titulares para asegurar el cuidado de los hijos mientras cumplen su jornada laboral en los proyectos. En algunos merenderos se mencionó que les permiten a las trabajadoras concurrir con sus hijos cuando no tienen con quién o dónde dejarlos. También se señalaron arreglos entre las propias titulares, que forman parte de la contraprestación al programa: "yo cuido a los hijos de mi compañera y eso es parte de mi contraprestación al programa".

En este sentido, y dada la ausencia de consideraciones respecto a esta cuestión en la reglamentación del Programa, se advierte la falta de una estrategia integral para apoyar la conciliación con las responsabilidades de cuidado con las actividades de contraprestación de las propias titulares. De hecho, en un solo proyecto se observó la planificación e institucionalización de una estrategia de apoyo en lo que hace a las tareas de cuidado (mediante la creación de un pequeño centro de cuidado infantil en la misma UG, dirigido a las y los hijos de las titulares). Si bien resulta claro que no se trata de una situación expulsiva, las estrategias ad hoc desplegadas que permiten la participación de las titulares en las actividades muchas veces las confinan a ciertos espacios que no requieren presencia y horarios sistemáticos (el caso típico es la asignación de tareas de apoyo en comedores o merenderos, que no requieren de trabajo de contacto directo con los usuarios del servicio). La situación limita las posibilidades de desarrollar una identificación más estrecha con la actividad, restringiendo las posibilidades de participar en capacitaciones, así como de ampliar la dedicación horaria y el compromiso personal con la tarea.

Capacitación y mejora de la empleabilidad en el sector del cuidado: alcances y limitaciones de las transiciones laborales por fuera del programa

Tal como se desarrolló en la sección anterior, los relatos acerca de las trayectorias laborales que tienden a prevalecer entre las titulares sugieren que no hay mucha experiencia remunerada previa en la tarea de cuidado que desarrollan. Sin embargo, los testimonios dejan entrever que suele haber conocimiento y práctica anterior en tareas de cuidado relacionales a través de vivencias personales. Por ejemplo, y tal como se señalara, las titulares que son promotoras de derechos del género y diversidad muchas veces son mujeres que atravesaron o atraviesan ellas mismas situaciones de violencia por motivos de género y trabajan acompañando a otras mujeres nutriendose de sus propias vivencias. En el caso del cuidado de personas con discapacidad y de adultos mayores suele haber vivencias propias de cuidar a familiares o personas muy cercanas.

En este mismo sentido, se destacan las referencias a que el trabajo de cuidados relacional tiene el potencial de despertar "vocación" y deseo de formarse y dedicarse a esto más allá del Programa. Así, pareciera que el interés por dedicarse al trabajo realizado –que puede o no provenir de experiencias personales previas– se termina de perfilar con su desempeño en forma remunerada a través del programa y resulta particularmente incentivado a través del conjunto de las capacitaciones recibidas. En efecto, las capacitaciones cumplen un rol fundamental para moldear los perfiles de las titulares y generar incentivos para seguir formándose, como expresan las referentes:

"Hay varios compañeros del barrio que es una formación lo que están haciendo, y se van capacitando y van adquiriendo otra mirada de la organización comunitaria. (...) Hay algunos que entraron por la necesidad de trabajar y se les despierta el interés [de capacitarse en diversas ramas de la salud]". (Referente territorial 6)

Como nosotros conveníamos con una escuela de enfermería que está acá cerca y tenemos varios enfermeros que nos ayudan... Bueno, eso hizo que muchas de las titulares se entusiasmaran para empezar enfermería ellas también. Incluso hay una que se enganchó con el FINES¹⁵ para terminar el secundario y poder empezar enfermería. Porque les sirve un montón para lo que están haciendo con los adultos mayores e incluso les abre perspectivas más allá, obvio. (Referenta territorial 1)

Tal como se detalló previamente, las capacitaciones periódicas ocupan un lugar central en los proyectos de cuidados: algunas promovidas por el propio Ministerio y otras originadas desde el impulso de las organizaciones y sus redes más amplias. En estas trayectorias formativas, hay una convivencia de situaciones entre las capacitaciones que no requieren el título de secundario¹⁶ completo y otras en las que se promueve su obtención para luego poder formarse en términos más específicos en relación a la tarea de cuidado desarrollada. Así, en muchas de las entrevistas se hizo alusión al hecho de que el Ministerio ha realizado un convenio con la Universidad Nacional de La Matanza para ofrecer diplomaturas de pregrado en cuidados integrales, que –atendiendo al perfil de las titulares– no requieren de título secundario. Esta estrategia contribuye a que todas las titulares que lo deseen puedan participar y, al mismo tiempo, se constituye como un puntapié inicial para estimular la terminación de la educación básica obligatoria.

Por parte del Ministerio, este es un paso que se prevé implementar de manera más estructurada en el futuro próximo. Tal como señala una funcionaria: “La idea es, a partir de las diplomaturas, hacer un relevamiento de quiénes no tienen el secundario completo para proponerles la continuidad de los estudios”. Y por parte de las organizaciones, en general se observa que las titulares reciben un impulso interesante para completar los estudios básicos, en la forma de estímulos informales, aliento y apoyo desde las coordinaciones de los proyectos: “cuando hicimos la capacitación hicimos un compromiso de terminar el nivel de estudios que corresponda (primaria o secundaria)”; “Yo hincho todo el tiempo con que es importante terminar la secundaria...y por suerte me escuchan, me están escuchando”. Así, las referentas suelen relatar la forma en que ayudan a las titulares para alcanzar este objetivo. En este sentido, las derivaciones al plan FINES arriba mencionado y a los bachilleratos populares¹⁷ constituyen las alusiones más frecuentes. De todos modos, las entrevistas sugieren que estos incentivos se conciben solo cuando ven que están dadas las condiciones de vida de la persona para emprender el desafío de retomar y completar los estudios (“hay mucha gente que puede y gente a la que le complicarías la vida porque a duras penas pueden hacerse el tiempo para la contraprestación”).

Si bien no se trata aún de experiencias generalizadas, algunos testimonios dejan entrever que las experiencias formativas del programa han abierto las puertas a otros empleos en el sector

15. El plan FINES es una política nacional destinada a personas mayores de 18 años que quieran completar estudios primarios o secundarios, de forma semipresencial, en sedes cercanas al domicilio y en horarios flexibles.

16. Se trata de una posibilidad de formación de carácter voluntario para las titulares del Potenciar Trabajo abocadas a las tareas de cuidado. Es una política pensada para 10.000 trabajadores, que culminaría en el primer cuatrimestre de 2022. Los contenidos ofrecidos se definen en función de cada una de las siete líneas de trabajo comunitario de cuidado mencionadas,

con un módulo común sobre cuidados comunitarios y economía social (ver UNLaM-MDS, 2020).

17. Los bachilleratos populares son experiencias de educación desplegadas desde diversos movimientos sociales que crean escuelas secundarias autogestionadas para jóvenes y adultos, que contemplan particularmente las especificidades y diversas problemáticas de esta población para poder completar estudios (a partir de 2007, el gobierno de la provincia de Buenos Aires comenzó a reconocer oficialmente estos títulos y en 2008 lo mismo hizo el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires).

del cuidado. Tal es el caso de una referente de un proyecto de promoción de los derechos del género y la diversidad quien –a partir de la certificación de las capacitaciones realizadas en el marco del programa por parte de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires– pudo obtener un trabajo en esta área:

"Desde el movimiento, se empezó a hablar que iban a hacer una capacitación, que necesitaban promotoras de género (...) No estábamos tan interiorizadas en el tema, entonces –por así decirlo–, de curiosidad, lo hicimos. Nos gustó y le dimos para adelante. (...) Poder tener una certificación nos sirve para poder cargarlo [en el currículum], y si nos queremos postular en algún puesto que tenga que ver con alguna temática de género, estamos certificadas por la universidad que hicimos la capacitación y que estamos formadas para ese puesto. (...) Y a mí me sirvió mucho para conseguir el laburo [trabaja paralelamente en un parador del GCBA para personas en situación de calle; comenzó en un parador de mujeres y familia]. Venía de otro palo, de limpieza, venta al público (...), nunca había trabajado de esto." (Referenta territorial 3)

En particular, el cuidado de adultos mayores se presentó en la indagación como un mercado con mucha potencialidad para pensar en perspectivas de empleabilidad por fuera del programa. De hecho, hay municipios que, como Unidades de Gestión, están pensando en posibles articulaciones con este mercado laboral en particular como fuente de empleo para las titulares. Tal es el caso del municipio de Paraná, donde las titulares cuidadoras de adultos mayores, mediante una capacitación del propio Ministerio, ya quedaron inscriptas en un registro nacional que las habilita a prestar servicios. La perspectiva manifestada es que esto genere oportunidades laborales por fuera del programa. Por un lado, mediante la contratación de hogares particulares de ingresos medios y altos ("la demanda es impresionante"). Y, por otro lado, se espera ampliar la salida laboral a través de convenios, fundamentalmente con algunas obras sociales, aunque también se manifestó haber tenido conversaciones con

el Programa de Atención Médica Integral (PAMI)¹⁸. Tanto las obras sociales como el PAMI hoy en día otorgan solo una prestación dineraria mínima para el cuidado de adultos mayores. Este último proyecto implicaría que estas entidades pudieran garantizar la prestación directa de servicios a través de titulares del Programa (sumando el aporte monetario del programa junto con el que ya otorgan esas entidades a sus afiliados).

En todo caso, el trabajo de campo sugiere que se trata de ideas y planes que aún no se han concretado. En este sentido, también se señaló que, en el marco de conversaciones exploratorias con las obras sociales y el PAMI, todavía hay resistencia respecto a la propuesta de prestar servicios directos –un si estos fueran provistos por trabajadoras encuadradas en el régimen de trabajo independiente– dada la mayor responsabilidad que ello implicaría (en contraste con una mera prestación dineraria). En cualquier caso, muchas de las referentas entrevistadas enfatizan una y otra vez la necesidad de "independizarse" del programa:

"La idea es que en un futuro todo esto a ellas les sirva como experiencia, y suelten lo que es el programa y se independicen. (...) Capacitarse para independizarse, nosotras se lo planteamos al principio del programa. Las chicas ganan hoy 15.000 pesos, sabiendo que van a ser unas cuidadoras el día de mañana de personas con discapacidad, niños, con una capacitación, y ganarían mucho más, entonces nosotros como Estado tenemos que mostrarles que pueden dar ese paso para su futuro". (Referenta territorial 8)

La indagación respecto a la cuestión de la empleabilidad por fuera del programa también dejó entrever expectativas y entusiasmo por parte de algunas referentas y autoridades del programa respecto al potencial de las cooperativas. Si bien se trata de una figura que puede presentar ciertos desafíos para quienes proveen servicios directos de cuidado –en tanto podría pensarse como más sencilla su implementación para la comercialización de bienes tangibles– surgieron

18. El PAMI es la obra social nacional de jubilados y pensionados, así como de personas mayores de 70 años sin jubilación.

ejemplos de posibilidades en este sentido. En efecto, en el marco de la indagación se halló un proyecto bajo la forma de cooperativa de cuidado de adultos mayores en la Ciudad de Buenos Aires. La misma logró, a través de la articulación con la Dirección Nacional de Adultos Mayores (DINAPAM) del propio Ministerio de Desarrollo Social, crear empleos por fuera del Programa en el cuidado de adultos a domicilio –donde esta dependencia le abona los honorarios de las trabajadoras–. De todos modos, en estos casos, es importante pensar en esquemas de inserción que preserven las conquistas laborales recientes en el marco del trabajo en casas particulares (Ley 26.844)¹⁹.

Desde la gestión del programa, la visión respecto a las potencialidades de transformación del trabajo de cuidado que desarrollan las titulares en empleo formal va en línea con las esperanzas y experiencias que fueron registradas entre las referentas entrevistadas:

"Creo que es un horizonte posible, para eso estamos trabajando. En cuidado de mayores e infancias, se puede pensar que haya trabajadoras que inscriban su trabajo en la contratación de familias, de obras sociales locales. A nuestro modo de ver, el mejor canal es a través de cooperativas: que la cooperativa medie en el establecimiento de criterios para las trabajadoras. Aunque lo veo más difícil para las sociocomunitarias [se refiere a trabajadoras de comedores y merenderos] que tienen una dependencia mayor del Estado del reconocimiento de su trabajo: el valor de ese trabajo lo determina el Estado". (Funcionaria 4)

En todo caso, y al margen de las distintas alternativas barajadas, las y los funcionarios también tienden a resaltar las complejidades de un potencial proceso que apunte a insertar en "empleos genuinos" a las titulares del programa. En este sentido, suele señalarse que las iniciativas laborales de las organizaciones comunitarias, junto con el apoyo que representa el programa, cubren un déficit de empleo para una fuerza de trabajo que el mercado no está en condiciones de absorber en su totalidad. Por esta razón, tienden a destacar también la necesidad de valorizar la economía popular y dotar a sus trabajadores y trabajadoras de mayores derechos:

La realidad es que no hay lugar para todos en este momento en el mercado de trabajo. *Hay que incentivar las transiciones a la empleabilidad, claro, pero eso tiene un límite, al menos por ahora. Es una cuestión de oferta y demanda. Entonces también hay que pensar en el valor intrínseco que tiene la experiencia de la economía popular como forma de contener a la población y mejorar su situación en ese marco.* (Funcionario 5)

A modo de conclusión

La incorporación del componente de actividades sociocomunitarias de cuidado en el Potenciar Trabajo se destaca como un instrumento novedoso que promueve la valorización del trabajo de cuidados comunitario a fin de apoyar a la vida cotidiana en los barrios populares. Sin dudas, el Potenciar Trabajo no hace más que visibilizar, y

19. La ley del sector, que aplica tanto al caso de las trabajadoras domésticas como a las que proveen cuidados no terapéuticos/profesionales (este puede ser el caso de muchas trabajadoras del programa), establece que todas deben ser asalariadas registradas, con los derechos que ello conlleva. Fomentar en este ámbito la figura de trabajadoras que facturan sus servicios de manera independiente a obras sociales o de quienes se insertan como monotributistas pertenecientes a una cooperativa supone el riesgo de propiciar un escenario de fragmentación de las condiciones de trabajo de la actividad. En este sentido, cuando hay convenios y recursos que pueden proveer distintas entidades para fomentar la provi-

sión de servicios por parte de estas trabajadoras a casas particulares (en la indagación surge la DINAPAM, así como el potencial aporte de obras sociales), quizá una transferencia directa a los hogares para que asuman el papel empleador –controlando que la utilicen para la contratación formal de las trabajadoras– podría contribuir a preservar la normativa así como también delimitar más claramente cuáles son las partes integrantes de la relación laboral. Asimismo, cuando los convenios se celebren entre este tipo de instituciones y cooperativas, el mismo esquema podría utilizarse pero privilegiando la contratación de las trabajadoras que provienen de la cooperativa en cuestión.

(parcialmente) reconocer, una labor comunitaria –y preponderantemente femenina– de larga data. Se trata de un reconocimiento oportuno, especialmente en vista de los esfuerzos multiplicados que se han generado recientemente en este sector para dar respuesta a la intensificación de las necesidades de cuidado durante la pandemia.

Las trabajadoras analizadas son mayoritariamente mujeres jóvenes y/o en edades centrales que, en el marco del Programa, se desempeñan en diversas ocupaciones del cuidado (aunque predominan las tareas en comedores y merenderos). ¿Cómo se enmarcan las experiencias laborales que propicia el programa en las trayectorias previas de estas mujeres titulares? En la mayoría de los casos se observan recorridos caracterizados por la precariedad de los empleos precedentes, que pueden o no estar combinados con el tránsito previo por los programas sociales que precedieron a la creación del Potenciar Trabajo. También surgieron con fuerza la situación de titulares cuya participación en los proyectos de cuidado implica su primer trabajo remunerado.

En este sentido, para muchas mujeres la inserción laboral en los proyectos de cuidado del Programa implica una experiencia empoderadora en varios aspectos. Por un lado, aunque el estipendio no alcanza a cubrir todas las necesidades (lo que implica para la mayoría de las titulares la necesidad de continuar ligadas a estrategias de trabajo precario y/o a otras fuentes de ayuda estatal), suele significar una fuente de ingresos sustancial en sus economías familiares. Por otro lado, este mismo estipendio, junto con el hecho de desarrollar labores en un contexto organizacional/grupal, también contribuye a mejorar la autoestima y el bienestar emocional de las trabajadoras. Por último, y estrechamente relacionado con el foco de este capítulo, las experiencias formativas, –que ocupan un lugar central en los proyectos de cuidados– ayudan a brindar mejores herramientas para realizar el trabajo cotidiano e incluso potencian las perspectivas laborales a futuro.

En línea con esta última observación, vale la pena destacar que, para las titulares, la experiencia de trabajar en los proyectos de cuidado actúa muchas veces como incentivo a la vocación y al deseo de seguir formándose en sus diferentes áreas de trabajo. Se trata de una potencialidad particularmente observada en las actividades de

cuidado relacionales. Si bien en algún punto este interés de las trabajadoras denota cierta reproducción de imágenes de género que naturalizan su rol como cuidadoras, el estímulo a formarse pensando en abrir puertas hacia otros empleos le confiere otro sentido, más cercano a la creación de un perfil profesional.

Adicionalmente, las capacitaciones suelen funcionar como un vehículo/puerta de entrada que el programa utiliza para incentivar la terminalidad educativa básica, acercando a las titulares interesadas las propuestas y políticas existentes a este fin. No obstante, esto suele ocurrir de manera informal y, en general, a cargo del aliento por parte de la coordinación de los proyectos. Se trata de un punto importante, dado el predominio de los perfiles que no llegan a alcanzar el nivel básico de educación obligatoria (secundario completo). Ello plantea sin duda un desafío en términos de empleabilidad futura, tanto en el sector de los cuidados como en el mercado laboral más amplio. Por esta razón, los planes a futuro, manifestados desde el programa en materia de relevamiento de los niveles educativos de estas titulares, seguidos de una política más formal y sistemática de promoción de la finalización de estudios básicos resultan de suma importancia.

Al mismo tiempo, la indagación también reflejó otra cara de la experiencia de trabajar en los proyectos de cuidado, que tiene que ver con las restricciones de tiempo que encuentran las mujeres para participar de las tareas de contraprestación y capacitación según el ciclo vital por el que atraviesan. Indudablemente, a pesar de la inclusión explícita de la perspectiva de género en el programa, subsisten desafíos asociados a la conciliación con las responsabilidades domésticas y de cuidados. De modo que la incorporación de estrategias de conciliación en los proyectos, o el refuerzo de las existentes, constituyen una necesidad apremiante para que muchas mujeres no resulten limitadas a ciertas actividades con menores perspectivas de desarrollo laboral y/o se vean excluidas de las capacitaciones.

En relación con lo anterior, si bien no se trata aún de experiencias generalizadas, los testimonios dejan entrever que la experiencia adquirida mediante la participación en los proyectos de cuidado –junto con las capacitaciones periódicas y el estímulo que pueda implicar para terminar estudios básicos– generan oportunidades para

pensar en perspectivas de empleabilidad por fuera del programa.

En este sentido, entre las iniciativas más prometedoras y que generan más entusiasmo entre las y los entrevistados se encuentran, por un lado, las políticas que apuntan a generar la certificación oficial de las formaciones (que legitiman socialmente los saberes y habilidades adquiridos por las trabajadoras). Por otro lado, se mencionaron convenios entre el programa y dependencias estatales que ayudan a vincular el trabajo de las titulares con la demanda existente (y a subsidiar a esta última en el caso de hogares que no puedan afrontar los costos). Por último, también se destacó el potencial de la conformación de cooperativas de trabajo de cuidado para proveer estos servicios de manera independiente del programa. De todos modos, tal como se desarrolló más arriba, siempre que se trate de servicios provistos en hogares, es importante resaltar la necesidad de que el programa diseñe o guíe estrategias de inserción que respeten las conquistas regulatorias recientes en el ámbito del trabajo en casas particulares (donde se impone la figura del trabajo asalariado formal).

En la indagación surgieron algunas experiencias –si bien acotadas e incipientes– alentadoras en términos de las iniciativas mencionadas. En todo caso, por el momento las mismas parecen centrarse sobre todo en el cuidado de adultos mayores, pero que también podrían pensarse y promocionarse para otras actividades de cuidado con alta demanda y/o baja oferta (como el cuidado de las niñas y niños o de personas con discapacidad, entre otras).

Asimismo, también es evidente que las transiciones a inserciones por fuera del programa resultan más factibles para determinadas actividades y perfiles de trabajadoras, además de

implicar un horizonte de mediano y largo plazo. En este sentido, queda en claro que el programa (así como la economía popular en su conjunto) brinda una contención fundamental en la coyuntura actual para cobijar a la mayoría de estas trabajadoras. Por esta razón, continuar reforzando la calidad de la inserción laboral en políticas como las que representa el Potenciar Trabajo (la indagación sugiere la necesidad de apuntalar ciertas dimensiones clave como el tema de la conciliación, la suficiencia de los ingresos y acceso a la protección social) sigue siendo parte clave de una estrategia integral para la inclusión de estas labores en esquemas de trabajo decente.

Lo expuesto en este trabajo sugiere también, en términos más generales, la necesidad de continuar fortaleciendo el rol de la economía popular como herramienta para promover la inclusión económica, pero también social, política y cultural de la población vulnerable. Posibles ejes a considerar en este sentido incluyen continuar fomentando cuestiones tales como la sinergia entre proyectos productivos y proyectos comunitarios, la construcción de sentido alrededor del trabajo colectivo, las nuevas formas de politicidad que vivencian las y los trabajadores en estos espacios, la creación de redes de comercio justo o solidario y las experiencias de espacios culturales territoriales, entre muchas otras. La visibilidad que pueda propiciar la investigación académica en torno al fenómeno junto con la voluntad política de intervenir para continuar apoyando y mejorando su desarrollo constituyen un aspecto estratégico en este sentido. Se trata, en definitiva, de poner al servicio de estas iniciativas populares todos los esfuerzos que aporten a reforzarlas, profundizarlas y expandirlas, en vista del rol clave que han probado jugar en la contención y el aporte al bienestar de los sectores más relegados.

Referencias bibliográficas

Bustos, J. M. y Villafañe, S. 2020. "Introducción", en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) *Cuidados y mujeres en tiempos de COVID-19. La experiencia en la Argentina*, Santiago, CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2021. *La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad*, Informe especial COVID-19, N° 9, Naciones Unidas.

Fournier, M. 2017. "La labor de las trabajadoras comunitarias de cuidado infantil en el conurbano bonaerense. ¿Una forma de subsidio de 'abajo hacia arriba?'", *Trabajo y Sociedad* N° 28.

Micha, A. y Pereyra, F. 2019. "La inserción laboral de las mujeres de sectores populares en Argentina: sobre características objetivas y vivencias subjetivas", *Sociedade e Cultura* 22(1), pp. 88-113.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación 2021. 2020: *recorrido de un año de gestión*, Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.

OIT 2020. *Panorama Laboral 2020 América Latina y el Caribe*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe: Lima.

Pereyra, F. 2017. "Trabajadoras domésticas y protección social en Argentina: avances y desafíos pendientes", Serie *Documentos de trabajo* N° 15, Organización Internacional del Trabajo.

Sanchís, N. 2020. "Ampliando la concepción de cuidado: ¿privilegio de pocxs o bien común?", en Norma Sanchís (Comp.) *El cuidado comunitario en tiempos de pandemia... y más allá*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación Lola Mora.

Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM) – Ministerio de Desarrollo Social (MDS) 2020. *Diplomatura en Promoción del Trabajo Sociocomunitario*, Buenos Aires: UNLaM-MDS.

A administração pública da pandemia, o longo fechamento das escolas e a socialização dos cuidados: notas sobre um debate que não pôde acontecer

Marina Cortez¹

Introdução

No Brasil, diferentemente de outras medidas que visavam o distanciamento social, a suspensão das aulas presenciais na rede básica de ensino ocorreu de forma coordenada, com poucos dias de diferença entre os estados, em março de 2020. Por se tratar da primeira e mais homogênea medida de contenção do coronavírus em todo o território nacional, é possível sustentar que a pandemia começou no Brasil quando as escolas e creches fecharam. Entretanto, ainda que a Unesco recomendasse que “as escolas deveriam ser os últimos lugares a fechar e os primeiros a reabrir”², o que ocorreu foi justamente o inverso: as atividades econômicas foram paulatinamente retomadas, enquanto as escolas e creches seguiam fechadas. Por que isso ocorreu?

Com o objetivo de esboçar algumas respostas a essa pergunta, a primeira seção deste ensaio traz uma recapitulação de como a gestão pública da pandemia foi sendo delineada no início de 2020. A segunda seção propõe uma reflexão sobre a ambivalência das medidas tomadas pelos gestores públicos ao longo da pandemia e como as técnicas de governo bolsonaristas obstruíram um debate abrangente sobre os custos sociais, econômicos e afetivos da necessária suspensão das aulas presenciais. A terceira parte do texto reflete sobre o aprofundamento das desigualdades de gênero, classe e raça decorrente do fechamento das escolas, com foco no trabalho de cuidados não remunerado. Por fim, apresento uma conclusão em aberto sobre a urgência de um debate que não pôde ocorrer: a socialização dos cuidados em meio à crise.

1. Marina Cortez é socióloga, tem especialização em gênero e sexualidade e doutorado em saúde coletiva. Atua como assistente de projeto e pesquisadora no Instituto Equit.

2. <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-impressao/mesmo-com-variante-omicron-se-espalhando-o-fechamento-de-escolas-deve-ser-ultimo-recurso>

1. A emergência da pandemia no Brasil e sua administração pelo governo federal: uma política de morte

Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), o “mais alto nível de alerta da Organização”³, em decorrência das infecções em seres humanos pelo novo coronavírus. Em resposta à OMS, o então ministro da saúde Luiz Henrique Mandetta declarou a Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) no dia 3 de fevereiro de 2020^{4,5}. A declaração de uma ESPIN ocorre em situações que “demandem o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública”⁶ no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), com o objetivo de controlar graves situações emergenciais de caráter epidemiológico, de desastre ou de desassistência à população.

Para tanto, seria necessário que o governo federal, através do Ministério da Saúde (MS) e demais pastas, produzisse orientações claras para gestores do SUS nos estados e municípios e adotasse procedimentos mais ou menos uniformes em um país tão grande e diverso quanto o Brasil – ressaltando que todas as medidas tomadas deveriam respeitar “a dignidade, os direitos humanos e as liberdades fundamentais das pessoas”⁷, proteger a vida e promover a saúde da população. Não menos importante, a declaração de uma ESPIN incumbe o governo federal e demais entes federados de divulgar informações e orientações junto à população sobre a emergência em saúde pública em questão.

Passados dois anos desde o início da pandemia, é de pleno conhecimento público que o governo federal falhou em produzir diretrizes claras para estados e municípios, em adotar medidas de contenção da pandemia ou proteger a saúde pública e preservar a vida. Mais do que a flagrante inépcia generalizada para o serviço público, o presidente da república e boa parte dos ministros e ministras de Estado trabalharam ativamente para disseminar o vírus entre a população e, de outra parte, omitiram-se diante das situações calamitosas que muitos estados e municípios vêm enfrentando ao longo destes dois anos. A falta de oxigênio para pacientes com COVID-19 internados em estado grave nos hospitais de Manaus em janeiro de 2021⁸, um dos episódios mais brutais ocorridos durante a pandemia, sintetiza a negligência, violação de direitos humanos e genocídio da população por parte do Executivo federal. Nesta seção, apresentarei uma recapitulação dos acontecimentos e das medidas governamentais tomadas nos primeiros meses de 2020, a fim de delinear as peculiaridades locais com que este fato social total e global, a pandemia do coronavírus, emergiu no Brasil. Essa caracterização é importante para compreendermos algumas das condições de possibilidade do longo fechamento das escolas durante a pandemia no país.

Ao longo do mês de fevereiro de 2020, o MS monitorou casos suspeitos de coronavírus em viajantes que regressavam do exterior e divulgou uma lista crescente de “países em alerta para o vírus”⁹, embora a entrada de estrangeiros no país seguisse seu fluxo normal. Na Quarta-feira de Cinzas, 26, foi confirmado o primeiro caso de COVID-19¹⁰ no Brasil, em um homem de 61 anos que retornara da Itália para São Paulo¹¹. Ainda

3. <https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic>

4. <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/02/governo-decreta-estado-de-emergencia-por-cao-de-surto-do-coronavirus.shtml>

5. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>

6. BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 7.613, de 17 de novembro de 2011. Disponível em <http://>

www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Decreto/d7616.htm

7. Conforme consta no Artigo 3 do Regulamento Sanitário Internacional (OMS), promulgado pelo Brasil através do Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020, em sua versão revisada. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10212.htm

8. <https://www.poder360.com.br/brasil/a-sucesso-erros-manau-dw/>

que fosse perceptível a crescente preocupação que o alastramento do patógeno despertava no governo e na população, veiculada e ao mesmo tempo fomentada pelas notícias sobre casos suspeitos em números crescentes no Brasil e exterior, o cotidiano da maioria das pessoas seguia sem alterações.

No dia 11 de março, os altos índices de transmissibilidade do vírus levaram a OMS a caracterizar a COVID-19 como pandemia^{12, 13}. No contexto nacional, os esforços de governadores, prefeitos e parte dos técnicos e gestores do MS, Ministério da Educação (MEC) e demais pastas para ecoar e responder às orientações da OMS e da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS)¹⁴ foram finalmente sentidos pela população de forma generalizada: **as escolas e creches foram fechadas em âmbito nacional**¹⁵, com impactos diretos no cotidiano de milhões de famílias e impactos indiretos na vida de todas e todos os brasileiros.

Por essa razão, **o mês de março pode ser definido como o marco inicial da pandemia no Brasil.**

Ao fazer essa afirmação, não desconsidero todo o histórico sucintamente recapitulado acima e ocorrido antes de março, mas destaco o impacto generalizado e ao mesmo tempo diferenciado que o fechamento das escolas e creches teve no cotidiano, a ponto de instaurar um *sentido compartilhado de excepcionalidade*, decorrente de uma crise que pôs em suspenso o que se entendia até então como “vida normal”. Tampouco ignoro as outras medidas que colaboraram para instaurar esse sentido de excepcionalidade, tais como o fechamento de estabelecimentos comerciais e repartições públicas, restrição de viagens intermunicipais e interestaduais ou o uso de máscaras e o distanciamento social; no entanto, essas medidas foram decididas e implementadas nos municípios e nos estados de forma diferenciada e em tempos distintos, de maneira *fragmentada*.

9. <https://www.sanarmed.com/linha-do-tempo-do-coronavirus-no-brasil>

10. COVID-19 foi o nome escolhido para a doença causada pelo SARS-CoV-2, vírus da família dos coronavírus. “Por ser um microrganismo que até pouco tempo não era transmitido entre humanos, ele ficou conhecido, no início da pandemia, como ‘novo coronavírus.’” <https://butantan.gov.br/covid/butantan-tira-duvida/tira-duvida-noticias/qual-a-diferenca-entre-sars-cov-2-e-covid-19-prevalencia-e-incidencia-sao-a-mesma-coisa-e-mortalidade-e-letalidade>

11. <https://www.unasus.gov.br/noticia/coronavirus-brasil-confirma-primeiro-caso-da-doenca>

12. Na ocasião, o número de casos confirmados de COVID-19 chegava a 118 mil em 114 países e o número de mortes era de 4.291. Fonte: <https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic>

13. A partir desse mesmo dia, o Ministério da Saúde expediu uma série de normativas a fim de melhor organizar o enfrentamento à pandemia. Cito alguns exemplos: BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 356, de 11 de março de 2020. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-356-de-11-de-marco-de-2020-247538346>

BRASIL. Ministério da Saúde. Edital nº 05, de 11 de

março de 2020. Chamamento público para a adesão de médicos ao Programa de Provisão de Médicos do Ministério da Saúde - Projeto Mais Médicos para o Brasil. Disponível em http://maismedicos.gov.br/images/PDF/Edital_medico_publicacao_DOU_11.03.2020_19cielo.pdf

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 428, de 19 de março de 2020. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-428-de-19-de-marco-de-2020-249027772>

14. No mesmo mês, a OPAS ressaltou que os países da região poderiam enfrentar três situações com a COVID-19, inclusive simultaneamente: clusters de casos após importações; grandes surtos em locais fechados e de confinamento como prisões, asilos e reuniões de massa; transmissão comunitária em massa. Para fazer frente a essas situações, a OPAS recomendava ações de três tipos: contenção do vírus após sua introdução, por meio de detecção e isolamento de casos e rastreamento de contatos; preparação dos serviços de saúde para um maior influxo de pacientes em estado grave e proteção dos profissionais da saúde; desaceleração da transmissão, por meio de abordagem intersetorial. <https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic>

15. <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/03/mais-da-metade-dos-estados-cancela-aulas-na-rede-publica.shtml>

Inspirando-me em Mariano Perelman (2021), compreendo a “pandemia” como um fato social total e não apenas como ocorrência biológica ubíqua. Chamá-la de *fato social total*, conceito do antropólogo francês Marcel Mauss, significa que a “pandemia” é um processo com dimensões sanitárias, sociais, econômicas, subjetivas e culturais, com repercussões em todas as instituições sociais e impactos em todos os âmbitos da vida. Ainda que seja um acontecimento em escala global, argumenta Perelman, seus efeitos e tampouco seus sentidos são globais e unívocos; são as situações sociais locais que constituem a “pandemia”, que incluem a interação dos humanos com esse patógeno e entre si. Assim, tomar o fechamento das escolas e creches como marco inicial da “pandemia” no Brasil, ao invés de enfatizar o primeiro caso confirmado, por exemplo, alinha-se à compreensão de que este é um *fenômeno eminentemente social*, que guarda similaridades com o que vem ocorrendo em todo o globo e, concomitantemente, tem características locais que tornam sua vivência e sentidos peculiares.

Ainda que a simultaneidade do cancelamento das aulas em todos os estados, com poucos dias de intervalo, indique que houve uma orientação unificada por parte do MEC e MS, é interessante notar que não foi expedido nenhum documento de ato administrativo que determinasse a suspensão das aulas presenciais nas escolas, uma vez que a Portaria nº 343, de 17 de março de 2020 e expedida pelo MEC, trata da “substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais” nas instituições de educação superior integrantes do sistema federal de ensino¹⁶. Inclusive, ao menos no Distrito Federal e no estado do

Rio de Janeiro, a suspensão das aulas ocorreu antes da publicação da Portaria nº 343^{17,18}.

A ausência de normativa por parte do governo federal/MEC sobre a substituição das aulas presenciais por aulas remotas na rede básica de ensino, por um lado, e o cancelamento coordenado das aulas pelos estados, por outro, expressam os embates entre a postura negacionista e irresponsável do Executivo federal e as tentativas de resistência dos entes federados, de parte do Legislativo e Judiciário e da sociedade civil. Rachel Meneguello e Fabíola Del Porto (2021) apontam que, embora houvesse o temor de que Bolsonaro pudesse utilizar-se da pandemia para “exceder seu poder além dos limites legais e restringir a democracia, o que se observou foi um tipo peculiar de crise de governança na direção oposta, com a ausência de liderança e de qualquer ação de coordenação política, condições minimamente necessárias para o enfrentamento da ameaça representada pela pandemia.” (p.83-4)

A administração da pandemia pelo governo federal vem oscilando entre a inação, perceptível ora pela ausência de atos normativos, e o boicote ativo a medidas lideradas por estados e municípios, ora resultando em um excesso de atos normativos: o CEPEDISA/FSP/USP e a Conectas Direitos Humanos elaboraram um boletim de análise das 3.049 normas relacionadas à COVID-19 e editadas no âmbito da União apenas no ano de 2020 e constataram uma relação direta entre “os atos normativos federais, a obstrução constante às respostas locais e a propaganda contra a saúde pública promovida pelo governo federal.” (CEPEDISA; Conectas, 2021, p.2)

16. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-343-de-17-de-marco-de-2020-248564376>

17. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-03/coronavirus-governo-do-df-suspende-aulas-e-eventos-por-cinco-dias>

18. As aulas no RJ foram suspensas no dia 13 de março de 2020 através do Decreto nº 46.970. No referido documento, lê-se: “Art. 4º - De forma excepcional, com o único objetivo de resguardar o interesse da coletividade na prevenção do contágio e no combate da propagação do coronavírus, (COVID-19), determino

a suspensão, pelo prazo de 15 (quinze) dias, das seguintes atividades: VI - das aulas, sem prejuízo da manutenção do calendário recomendado pelo Ministério da Educação, nas unidades da rede pública e privada de ensino, inclusive nas unidades de ensino superior, sendo certo, que o Secretário de Estado de Educação e o Secretário de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação deverão expedir em 48 (quarenta e oito horas) ato infralegal para regulamentar as medidas de que tratam o presente Decreto.” No trecho destacado, fica evidente que não houve nenhum documento oficial por parte do governo federal que orientasse a suspensão das aulas presenciais na educação básica até então.

Em meio à “inflação normativa” impulsionada pelo boicote de Bolsonaro a qualquer medida de contenção da pandemia, constata-se que onde há um excesso de normas, há uma ausência do direito e de direitos: o boletim ressalta que não são feitas referências aos direitos humanos, liberdades individuais e bioética no Plano de Contingência Nacional para o Coronavírus¹⁹. De forma geral, a legislação federal sobre a pandemia não teve a participação da sociedade civil em sua elaboração, uma vez que mecanismos de consulta, conselhos e entidades representativas foram ignorados ou desmontados pela atual gestão federal. O resultado pretendido com essa maneira de proceder é tanto fazer avançar ainda mais o esvaziamento dos mecanismos democráticos de controle social e participação cidadã, quanto fomentar a fragmentação social e o sentimento de confusão em relação aos protocolos para a administração da pandemia.

Mais ainda, conforme ficou comprovado pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia no Senado, concluída em outubro de 2021, a administração da pandemia pelo Executivo foi deliberadamente arquitetada com o objetivo de disseminar o vírus, a fim de promover a “imunidade de rebanho” na população²⁰. Somado a isso, há a criminosa obstinação de Bolsonaro em defender e indicar a prescrição e automedicação “profilática” de Hidroxicloroquina e outras substâncias sem comprovada eficácia contra o coronavírus. Com o escandaloso apoio do Conselho Federal

de Medicina, de planos de saúde e farmacêuticas, um contestável arcabouço “médico-científico” foi usado de maneira instrumental com vistas a manter a “economia aberta” a qualquer custo – mesmo que o custo fossem as atuais 652 mil mortes causadas pela COVID-19 e os ainda não computados casos de COVID longa no país²¹.

Ainda que o governo federal tivesse sido informado ao menos desde julho de 2020 que promover a “imunidade de rebanho” não seria uma medida eficaz para proteger a população²², Bolsonaro segue boicotando as recomendações da OMS, OPAS, Fiocruz e parte da equipe do MS até hoje, impedindo o lockdown – que efetivamente nunca aconteceu no Brasil (Houvèssou; Souza; Silveira, 2021) –, dificultando o distanciamento social, boicotando o uso de máscaras, obstruindo a compra de vacinas. A testagem em massa e rastreamento de contatos não foram implementados e nunca houve, até a presente data, clareza sobre os protocolos que deveriam ser adotados no cotidiano pela população, em consonância aos períodos de maior ou menor transmissão do vírus e sobrecarga dos serviços de saúde. Campanhas de informação e orientação à população foram feitas pela OPAS, Fiocruz, estados e municípios, pela imprensa, por pesquisadores/as e pela sociedade civil organizada²³ à revelia do governo federal. Através de suas posturas obscurantistas, de negação da ciência, negligência, boicote, confusão e fragmentação, o presidente e seus aliados empenham-se em promover o adoecimento e a morte da população.

19. BRASIL. Ministério da Saúde. Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo Novo Coronavírus COVID-19. 3ª ed. Brasília - DF, 2021.

<https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/publicacoes-tecnicas/guias-e-planos/livreto-plano-de-contingencia-espin-coe-26-novembro-2020>

A primeira edição do documento é de fevereiro de 2020.

20. <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/imunidade-e-de-rebanho-e-atraso-de-vacinas-impulsionaram-mortes-diz-relatorio/>

21. <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-60113249>

22. <https://www.poder360.com.br/governo/governo-sabia-desde-julho-que-a-imunidade-de-rebanho-e-ineficaz-dizem-documentos/>

[ho-e-ineficaz-dizem-documentos/](https://www.poder360.com.br/governo/governo-sabia-desde-julho-que-a-imunidade-de-rebanho-e-ineficaz-dizem-documentos/)

23. Veja-se, por exemplo, o Plano Nacional de Enfrentamento à Pandemia da COVID-19, elaborado pela Frente pela Vida, composta por entidades que atuam na área de saúde no Brasil. Disponível em https://frentepelavida.org.br/uploads/documentos/PEP-COVID-19_v3_01_12_20.pdf; a página “Análises e propostas sobre a realidade do coronavírus nas favelas”, compilada pela equipe do Dicionário de Favelas Marielle Franco. Disponível em https://wikifavelas.com.br/index.php?title=An%C3%A1lises_e_propostas_sobre_a_realidade_do_coronav%C3%ADrus_nas_favelas; “Guia dos guias COVID-19: Educação e Proteção - 70 recomendações para políticas emergenciais e cenário em 2021”, elaborado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Disponível em <https://campanha.org.br/>

2. Ambivalências das medidas de contenção da pandemia: a reabertura da economia e a manutenção das aulas remotas

No início de 2020, a alta transmissibilidade e letalidade do coronavírus, somadas à inexistência de vacinas e de tratamentos medicamentosos eficientes, justificavam a suspensão das aulas presenciais²⁴. A interrupção das aulas evitava não apenas o contato entre estudantes e profissionais da educação nas escolas e creches, como também diminuía a circulação de pessoas nas cidades.

Perante o *risco* de dano que o vírus traz à saúde, manter as escolas e creches fechadas era uma *precaução*. O princípio da precaução é referido na Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, apresentada durante a Eco-92, no Rio de Janeiro, e faz referência a medidas preventivas que devem ser adotadas em face dos crescentes riscos à vida humana e não-humana trazidos pelos desenvolvimentos tecnológicos contemporâneos e pela ação antrópica sobre o meio ambiente. Ou seja, frente à possibilidade de danos imprevisíveis e não quantificáveis, o princípio da precaução propõe um modelo de controle anterior à ocorrência dos danos. (Da Costa, 2021)

Assim, colocar a vida das pessoas no centro de nossas preocupações, enquanto sociedade, exigia manter crianças e adolescentes em casa temporariamente, na falta de solução melhor, com o objetivo de reduzir as infecções, a sobrecarga dos serviços de saúde e a letalidade da doença. Segundo pesquisa realizada pelo Datafolha em agosto de 2020²⁵, a maior parte das

pessoas ouvidas acreditava que a reabertura das escolas iria agravar um pouco (20%) ou muito (59%) a pandemia. A decisão de seguir com as aulas remotas era apoiada por volta de 80% das pessoas ouvidas: no caso dos homens, 76% e, no caso das mulheres, 82%.

Para além da suspensão das aulas presenciais, os estados e municípios, de forma diferenciada, decretaram outras medidas de contenção da pandemia, tais como limitação de lotação em espaços públicos, proibição de eventos com aglomeração de pessoas, fechamento do comércio e de repartições públicas etc.²⁶. No entanto, sob a justificativa de que seguir com a suspensão das atividades levaria a uma crise econômica incontornável, shoppings, academias de ginástica e até casas de festa infantil²⁷ foram sendo autorizados a reabrir, enquanto as escolas seguiam fechadas. O Censo Escolar de julho de 2021, realizado com gritante atraso pelo INEP/MEC, produziu dados sobre os impactos da pandemia na educação básica no país: 99,3% das escolas suspenderam as aulas presenciais no ano de 2020 e 90,1% das escolas não retornaram com as aulas presenciais até o final do referido ano. Na rede federal, esse percentual foi de 90,4%; na rede estadual, 85,9%; na rede municipal, 97,5%; e nas escolas privadas, 70,9%. A média no país foi de 279 dias letivos de suspensão das atividades presenciais ao longo do ano de 2020. A título de comparação, Chile e Argentina somaram 199 dias de interrupção de aulas presenciais entre março de 2020 e fevereiro de 2021²⁸.

A aparente incoerência entre a manutenção das aulas remotas e a reabertura da economia não exclui a precaução como princípio norteador para a tomada de decisão de governadores e

org.br/acervo/guia-dos-guias-covid-19/

24. <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/03/apesar-de-critica-de-bolsonaro-secretarios-de-educacao-mantem-suspensao-de-aulas.shtml>

25. <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/08/79-dos-brasileiros-dizem-que-reabertura-de-escolas-agravara-a-pandemia-mostra-datafolha.shtml?origin=folha>

26. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-03/veja-medidas-que-cada-estado-esta-adoptando-para-combater-covid-19>

27. <https://vejario.abril.com.br/cidade/coronavirus-crivella-sexta-fase-praias-museus/>

28. <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-escolar/divulgados-dados-sobre-impacto-da-pandemia-na-educacao>

prefeitos e para o apoio de significativa parcela da população à manutenção das aulas remotas; antes, complexifica sua análise: competindo com a precaução, fazia-se presente uma difusa abordagem utilitarista do problema. O cálculo consequencialista da maximização da utilidade de medidas de contenção da pandemia envolvia a comparação entre seus benefícios para a saúde pública e seus custos em termos de perda de renda e desemprego (Nascimento, 2020), desdobrando-se no falso dilema entre vida e economia. Ora, se a “economia é feita pelas pessoas e só existe com elas” (Rodríguez; Oliveira, 2020), a preservação da saúde pública é condição sine qua non para uma economia robusta. Além disso, a separação discursiva das esferas política e econômica no debate público reforça a concepção de que o direito à vida, à saúde e a própria democracia seriam prejudiciais ao desenvolvimento econômico (França Filho, Magnelli, Eynaud, 2020), ensejando tanto medidas autoritárias supostamente imprescindíveis para fazer frente a períodos de crise econômica, quanto a polarização do debate sobre os múltiplos problemas gerados pela pandemia e a enganosa simplificação de questões que são complexas justamente por estarem imbricadas.

Se a crise da democracia não foi inaugurada por Bolsonaro e tampouco está restrita ao contexto brasileiro, o atual presidente soube valer-se da crescente insatisfação com as instituições e processos democráticos para fomentar o despreço à política, substituindo “a gestão democrática dos conflitos pela lógica do confronto” (Meneguello; Del Porto, 2021), disseminando a desconfiança em relação às instituições e à coletividade e promovendo vidas desamparadas e precárias. Ao longo dos últimos dois anos, as já familiares técnicas de governo de Bolsonaro orientadas para a arena do debate público –diversionismo, fabricação de polêmicas calcadas na polarização, no dissenso e no pânico moral,

visando à permanente mobilização dos setores da população que o apoiam– foram empregadas para impedir o fechamento da economia, ora valendo-se da falaciosa dicotomia entre vida e economia, ora recorrendo a uma retórica distorcida sobre as liberdades individuais –Bolsonaro afirmou em mais de uma ocasião ao longo da pandemia que “a liberdade vale mais do que a própria vida”²⁹.

Ainda, outra estratégia utilizada à exaustão pelo governo federal é buscar desincumbir-se de suas atribuições através da responsabilização de terceiros. Bolsonaro e o atual ministro da educação, Milton Ribeiro, lançaram mão dessa artimanha repetidas vezes ao culpar os professores e sindicatos dos profissionais da educação pela demora na retomada das aulas presenciais³⁰, sem que o MEC tivesse propiciado as condições mínimas necessárias para a retomada das aulas. Não havia a preocupação em garantir a segurança da comunidade escolar e tampouco em assegurar o direito à educação para crianças e jovens, o que fica patente pelo veto presidencial ao projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional para assegurar políticas de acesso à internet para estudantes e professores, possibilitando a educação remota para todos os estudantes. Em suma, a categoria dos professores seria utilizada como bode expiatório pelo governo federal em qualquer cenário: fosse no caso de retomada das aulas presenciais, ao não serem garantidas as condições sanitárias mínimas para tanto, fosse na manutenção das aulas remotas, responsabilizando-os pela permanência das crianças em casa.

Para além da perspectiva de altas taxas de infecção e óbito dos profissionais da educação, estudantes e seus familiares caso as escolas fossem reabertas em 2020, um segundo problema importante é que, nas escolas em que foram disponibilizadas, as aulas remotas trou-

29. <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2020/12/4894598-bolsonaro-nossa-liberdade-nao-tem-preco-ela-vale-mais-que-a-propria-vida.html>
<https://brasil.elpais.com/brasil/2021-12-08/a-querentena-de-cinco-dias-no-pais-em-que-liberdade-vale->

[mais-que-a-vida.html](#)

30. <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-10-20/ministro-da-educacao-atribui-demora-para-retomada-das-aulas-presenciais-a-embates-com-sindicatos-e-professores.html>

xeram uma forma inédita de precarização para as professoras e professores da rede básica de ensino, que viram-se obrigados a transpor todo seu planejamento de aulas para ambientes virtuais, independentemente de contarem ou não com os recursos tecnológicos, de conectividade e pedagógicos para tal³¹. Assoberbados com a transformação nas condições de trabalho, a retomada das aulas presenciais, frequentemente proposta em regime híbrido, implicaria em mais uma carga de tarefas para os profissionais da educação, que teriam de dar conta tanto das aulas presenciais, quanto das aulas remotas. Assim, diante da inação do MEC perante a grave crise gerada pela pandemia na educação, da ausência de diálogo do governo federal com a comunidade escolar, da severidade da COVID-19 e da ausência de vacinas, a categoria de professores entrincheirou-se na posição de não retomada presencial das aulas, sobretudo os profissionais da rede pública de ensino. Aqueles que atuam na rede privada tiveram menos possibilidades de manter essa posição, como vimos nas estatísticas do Censo Escolar apresentadas acima.

Em suma, a letalidade da COVID-19 e as poucas informações disponíveis sobre a doença no início da pandemia; o temor do adoecimento e morte gerados na população; a forma de administração pública da pandemia pelo governo federal, que alterna desinformação, boicote a medidas de contenção e negligência; e a capacidade organizativa dos sindicatos de trabalhadores da educação, compreende-se parcialmente as condições de possibilidade do longo fechamento das escolas e creches no Brasil.

3. Da socialização do trabalho de cuidados durante a pandemia e suas im/possibilidades: apontamentos para um debate urgente

Ainda que a manutenção do fechamento das escolas e a reabertura do comércio exemplifiquem os distintos rumos dados às medidas de distanciamento social e as ambivalências da gestão da pandemia, o fato é que esses rumos puderam ser negociados socialmente, mesmo que com margens de manobra e poder de barganha muito desiguais entre os grupos sociais diretamente implicados nessas decisões. No caso das escolas, contudo, o longo fechamento só foi possível porque havia a assunção tácita de que alguém se encarregaria das crianças e adolescentes em casa: as mulheres, majoritariamente³². É possível estabelecer paralelos entre o trabalho de cuidados não remunerado realizado durante a pandemia nas casas a tempo integral e a provisão de “serviços essenciais”, como os serviços de saúde, transporte e comércio de alimentos, que tampouco puderam parar: eram todos trabalhos imprescindíveis para a reprodução social.

Todavia, o que os distingue é que os serviços essenciais, enquanto trabalho produtivo, são regidos por uma relação contratual que prevê a possibilidade de rescisão do acordo por qualquer uma das partes. Mesmo que a possibilidade de pedir demissão não oblitere a mandatária venda de mão-de-obra no mercado para se garantir acesso aos meios de existência, a relação contratual propicia, ao menos em tese, uma margem de escolha entre trabalhos de natureza e remun-

31. “Na rede estadual, 79,9% das escolas treinaram os professores para usarem métodos ou materiais dos programas de ensino não presencial. Na rede municipal, 53,7% fizeram o treinamento. Ao todo, 43,4% das escolas estaduais disponibilizaram equipamentos, como computador, notebooks, tablets e smartphones, aos docentes. No caso das municipais, esse percentual é de 19,7%. Já quando o assunto é acesso gratuito ou subsidiado à internet em domicílio, o levantamento feito pelo Inep mostra que 15,9% da rede estadual

adotaram medidas nesse sentido; na rede municipal, o número registrado foi de 2,2%.” Fonte: Pesquisa Resposta Educacional à Pandemia de COVID-19 no Brasil (INEP/MEC, 2021). Fonte: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-escolar/divulgados-dados-sobre-impacto-da-pandemia-na-educacao>.

32. <http://www.isc.ufba.br/sobrecarga-de-trabalho-na-pandemia-e-maior-para-as-mulheres-apon-ta-estudo-elsa-brasil/>.

neração distinta. No caso dos cuidados, além de ser um trabalho que produz valor, mas não prevê remuneração, não está dada a possibilidade de desfazer o vínculo que liga as pessoas que fornecem os cuidados e aquelas que os recebem, pois são vínculos de parentesco, responsabilidade, dependência, afetivos e legais que só vêm a ser rompidos em situações-limite, tal como a perda da guarda de uma criança.

Certamente não é possível resumir a riqueza e complexidade desses vínculos ao trabalho de cuidados, mas ele é uma dimensão tão mais presente na vida das mulheres mães quanto mais desigual for a sociedade em termos de gênero, classe e raça. O trabalho de cuidados pode ser mais ou menos igualmente compartilhado entre mulheres e homens, e segue sendo desproporcionalmente mais pesado para as primeiras. Ademais, ainda que a possibilidade de terceirização de parte dos trabalhos de cuidados exista, essa alternativa não está colocada para todas as mulheres, mas para aquelas cujo salário no mercado de trabalho é igual ou superior à remuneração de uma eventual empregada doméstica ou babá, por exemplo. As históricas desigualdades de classe e raça fazem com que a "alternativa" de terceirização remunerada dos cuidados esteja de fato disponível apenas para poucas mulheres brasileiras, em geral brancas. Mais frequentemente, as mulheres das classes populares, sobretudo negras e pardas, têm de encontrar outras maneiras de suprir a demanda de tempo de cuidados através dos equipamentos públicos como creches e escolas e arranjos de cuidados baseados em redes informais, compostas pela família estendida, vizinhos e amigos.

Durante o primeiro ano da pandemia, quando as vacinas ainda não tinham sido desenvolvidas, os serviços públicos e privados de cuidados, sua terceirização remunerada e as redes de apoio tornaram-se indisponíveis ou muito pouco disponíveis para a maioria das famílias brasileiras. O trabalho de cuidados multiplicou-se em imen-

suráveis dimensões: não se tratava apenas de ocupar-se por mais horas das crianças, preparar mais refeições, limpar e organizar com mais frequência a casa e adaptar-se à nova rotina de higiene que a pandemia impunha, como também passaram a ser exigidas uma série de habilidades para as quais as mulheres, no mais das vezes, não estavam preparadas, como ensinar os conteúdos escolares ou proporcionar apoio emocional em meio a uma crise sanitária sem precedentes. De acordo com Ingrid Graciliano, ativista social pelos direitos das pessoas com Síndrome Congênita do Zika Vírus, para as mulheres mães de crianças com deficiência, esse extenso rol de novas habilidades compulsórias incluía ainda realizar o trabalho de profissionais como fisioterapeutas e fonoaudiólogos³³.

A permanência das crianças em casa aprofundou as desigualdades de gênero que historicamente marcam a divisão das tarefas domésticas e de cuidados. Ademais, ainda que a perda dos espaços de socialização para as crianças e jovens tenha trazido impactos para todas as famílias, as diferentes situações de emprego das mães implicaram em problemas distintos. O número total de trabalhadores, de ambos os sexos, que puderam adotar um regime remoto de trabalho era tão somente 9,1% do total de pessoas ocupadas em novembro de 2020. Desse universo, 57,8% eram mulheres³⁴, que tiveram de adaptar-se à intensa e extensa convivência com as crianças.

Para o restante das mulheres, a imensa maioria, o homeoffice nunca foi ou não seguia sendo uma possibilidade. Como foi possível manter as crianças em casa e sair para trabalhar em um contexto de distanciamento social e fechamento dos equipamentos públicos voltados à infância? Para muitas mulheres, a "solução" encontrada foi a saída do mercado de trabalho, fosse por decisão própria ou por perderem seus trabalhos durante a pandemia. A taxa de ocupação feminina caiu de 46,2% no segundo trimestre de 2019 para 39,7%

33. <https://www.youtube.com/watch?v=vNwGd-5mWBgk&t=34s>

34. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10472/6/CC_50_mt_trabalho_remo-to_e_a_pandemia.pdf

no mesmo período de 2020, enquanto a ocupação masculina caiu de 64,8% para 58,1% no mesmo período³⁵. O trabalho doméstico remunerado, já profundamente marcado pela informalidade e realizado em sua maioria por mulheres negras, foi profundamente impactado pela pandemia, com a perda de 747 mil postos de trabalho em 2020 (PNAD-Covid apud Melo; Morandi, 2021).

No que se refere aos cuidados, os problemas acarretados pelo fechamento das escolas e creches são múltiplos e enormemente potencializados quando interseccionados com os marcadores sociais da diferença, afetando de maneira desproporcional mulheres, famílias em situação de pobreza ou miséria, negras e negros, pessoas com baixa escolaridade, pessoas com deficiência e suas famílias e moradores de zonas periféricas e rurais. Essas desigualdades são evidentes quando constatamos que, no universo de pessoas em trabalho remoto no mês de novembro de 2020, 65,3% eram brancas e 76% tinham ao menos o ensino superior completo³⁶.

À exceção do auxílio emergencial de R\$1.200 que foi pago para 8,5 milhões de mães solteiras entre 2020 e 2021³⁷, houve uma total ausência de políticas públicas federais voltadas ao cuidado durante a pandemia –o que não é de todo surpreendente, haja vista o empenho federal em promover visões de mundo que essencializem o papel feminino nos cuidados e promovem um modelo de família único, heteronormativo-. Outra consequência gravíssima da ausência de políticas é a individualização dos problemas trazidos pelo fechamento das escolas.

4. Para não concluir

A polarização e simplificação do debate sobre as implicações sociais, econômicas, políticas e subjetivas da pandemia ativamente promovidas pelo governo federal como técnica de governo, somadas ao esvaziamento dos mecanismos de controle social e sabotagem da participação cidadã, resultaram na obstrução de um debate público mais abrangente e qualificado sobre os problemas gerados pelas necessárias medidas de contenção da pandemia, especialmente os impactos do fechamento das escolas sobre o trabalho de cuidados não-remunerado. Parecia não ser possível superar os estágios iniciais do debate, formulados nos termos binários e excludentes “vida ou economia” / “manter as escolas fechadas ou reabri-las”, já que, para tanto, seria necessário alcançar um consenso sobre: 1) a necessidade das medidas de contenção do vírus, 2) a constatação de que geravam problemas e que 3) debater os problemas não implicaria na dissolução do consenso sobre sua necessidade. Com efeito, a polarização do debate e o dissenso pareciam mesmo bloquear o reconhecimento de que os imensuráveis custos do fechamento das escolas impingidos às famílias e, sobretudo, às mulheres, deveriam ser compartilhados pela sociedade e pelo Estado, em consonância à Constituição Federal e a uma visão de sociedade justa e igualitária, pautada pela solidariedade, o bem comum e a centralidade da vida. Que essa necessária tarefa seja realizada pelos feminismos em conjunto a gestores públicos, trabalhadores da educação, saúde e assistência social para que, no futuro, as mulheres mães não arquem, isoladamente, com os custos das necessárias soluções das crises que ainda viremos a enfrentar.

35. https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37963

36. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10472/6/CC_50_mt_trabalho_remoto_e_a_pandemia.pdf

37. <https://www.cnnbrasil.com.br/business/governo-libera-auxilio-emergencial-para-110-mil-mulheres-chefes-de-familia/>

Referências bibliográficas

CEPEDISA; Conectas. Boletim nº 10 – Direitos na Pandemia: mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à COVID-19 no Brasil • São Paulo, 20/01/2021, p. 1- 56.

DA COSTA, David Davidsson Fustado. Princípio da Precaução e Medidas de Distanciamento Social na Pandemia de Covid-19 à luz do Conceito de Risco em Niklas Luhmann. Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife - ISSN: 2448-2307, v. 93, n.1, p.321-337 Abr. 2021. ISSN 2448-2307. <Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/249702>>

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho; MAGNELLI, André; EYNAUD, Phillippe. Fórum Democracia, Políticas Públicas & COVID-19. Revista NAU Social - v.11, n.20, p. 167 – 184 Maio / Out 2020.

HOUVÊSSOU, Gbènanpkon Mathias; SOUZA, Tatiana Porto de; SILVEIRA, Mariângela Freitas da. Medidas de contenção de tipo lockdown para prevenção e controle da COVID-19: estudo ecológico descritivo, com dados da África do Sul, Alemanha, Brasil, Espanha, Estados Unidos, Itália e Nova Zelândia, fevereiro a agosto de 2020. Epidemiol. Serv. Saúde 30 (1). 2021. <https://doi.org/10.1590/S1679-49742021000100025>.

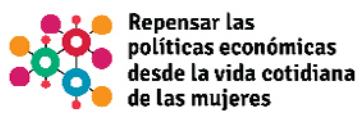
MELO, Hildete Pereira; MOARANDI, Lucilene. A divisão sexual do trabalho no contexto da pandemia. Trabalho Necessário, V.19, no 38, 2021 (jan-abr), p. 105 – 125.

MENEGUELLO, Rachel; DEL PORTO, Fabíola Brigante. A Confiança em um Governo de Crise e Retrocesso. Dossiê Pandemia: Valores em Crise. Revista USP. São Paulo. n. 131. p. 81-98. outubro/novembro/dezembro 2021.

NASCIMENTO, Maria Áurea. As ações de enfrentamento da pandemia da COVID-19: uma abordagem ética. p.1-18. 2020. Disponível em <https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2020/07/ARTIGO-FINAL-REVISADO-02.07.2020.pdf>

PERELMAN, Mariano. La pandemia como hecho social total, como crisis y la desigualdad urbana. Caderno CRH, Salvador, v. 34, p. 1-16, e021039, 2021.

RODRÍGUEZ, Graciela; OLIVEIRA, Tatiana. Para superar a pandemia, uma economia do cuidado. Outras Palavras. 29/04/2020 Disponível em <https://outraspalavras.net/pos-capitalismo/para-superar-a-pandemia-uma-economia-do-cuidado/>



Asociación
LolaMora
Investigación y Capacitación para la Acción



 **ciedur**
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS DEL SUR



equit
INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS