

# Avances y desafíos: reflexiones sobre la importancia de una política de cuidados y la participación de mujeres desde una perspectiva de género en el marco de la COVID-19

## Progress and challenges: reflections on the importance of a care policy and the participation of women from a gender perspective in the framework of COVID-19

*Alejandra Garay Báez<sup>a</sup>, Violeta Franco<sup>a</sup>, Ana Recalde<sup>a</sup>, Anahí Reuter<sup>a</sup>*

### Resumen

Este trabajo se plantea reflexionar sobre avances y desafíos que representa hoy la cuestión de género en el marco de la COVID-19 respecto al trabajo de cuidado y la participación de las mujeres. Al respecto se plantea el contexto y algunos conceptos acerca de las Políticas de Cuidados, entendiendo éstas como el “conjunto de actividades de atención y apoyo físico que son necesarias para el desarrollo y el bienestar físico y emocional de las personas en las diferentes etapas de su ciclo de vida” (Documento Marco de Política de Cuidados, 2019, p. 6), las cuales “se intensificaron y representan, hasta hoy, la base del sostenimiento de la cuarentena y el muro de contención contra la propagación de la COVID-19” (Ayala, 2020). El trabajo concluye afirmando la necesidad de sostener una mirada crítica y un posicionamiento del tema en los espacios académicos, organizacionales e institucionales (sector público y privado).

**Palabras clave:** política de cuidados, trabajo no remunerado, participación, perspectiva de género, desigualdad, COVID-19.

### Abstract

This work aims to reflect on the progress and challenges that the gender issue represents today in the framework of COVID-19 with regard to care work and the participation of women. In this regard, the context and some concepts about the Care Policies are raised, understanding these as the “set of physical care and support activities that are necessary for the development and physical and emotional well-being of people in the different stages of their life cycle” (Care Policy Framework Document, 2019, p. 6), which “intensified and represent, until today, the basis of the maintenance

<sup>a</sup> Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Sociales, Paraguay.

Correspondencia a:  
ale.garaybaez@gmail.com

Recibido:  
22 de mayo de 2020  
Aceptado:  
26 de junio de 2020

Artículo publicado en acceso abierto bajo la Licencia Creative Commons.



Cita:  
Garay Báez, A., Franco, V., Recalde, A., & Reuter, A. (2020). Avances y desafíos: reflexiones sobre la importancia de una Política de Cuidados y la Participación de Mujeres desde una perspectiva de género en el marco de la COVID-19. *Kera Yvoty: reflexiones sobre la cuestión social*, 5(número especial), 106-112.

of the quarantine and the retaining wall against the spread of COVID-19” (Ayala, 2020). The work concludes by affirming the need to sustain a critical view and a positioning of the subject in academic, organizational and institutional spaces (public and private sector).

**Keywords:** care policy, unpaid work, participation, perspective, gender, inequality, COVID-19.

## 1. Breve introducción al tema

Dado el contexto de emergencia sanitaria, un análisis sobre la Política de Cuidados desde una perspectiva de género es imprescindible en el ámbito de las Ciencias Sociales y en la esfera de las políticas públicas, entendiendo el género como categoría de análisis y la serie de características que representan rasgos, prácticas y hasta prescripciones establecidas por la sociedad, haciendo referencia a los roles tradicionales según el sexo, que históricamente han ubicado a las mujeres en una condición de desigualdad frente a sus pares hombres.

## 2. Contextualización y conceptualización de las Políticas de Cuidados

En los últimos 20 años, el tema de Política de Cuidados se ha vuelto un punto central en los debates de los países de la región. Durante la XI Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe, los representantes de los países presentes acordaron (Consenso de Brasilia, 2010): “Adoptar todas las medidas de política social y económicas necesarias para avanzar en la valorización social y el reconocimiento del valor económico del trabajo no remunerado prestado por las mujeres en la esfera doméstica y del cuidado” (acuerdo 1 a) además de, “Fomentar el desarrollo y el fortalecimiento de políticas y servicios universales de cuidado basados en el reconocimiento del derecho al cuidado para todas las personas y en la noción de prestación compartida entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil y los hogares, así como entre hombres y mujeres, y fortalecer el diálogo y la coordinación entre todas las partes involucradas” (acuerdo 1b) (Batthyány, 2015, p. 8).

En el Consenso de Quito (2007), otro documento firmado también por Paraguay, asume compromisos como “Adoptar medidas de corresponsabilidad para la vida familiar y laboral que se apliquen por igual a las mujeres y a los hombres, teniendo presente que al compartir las responsabilidades familiares de manera equitativa y superando estereotipos de género se crean condiciones propicias para la participación política de la mujer en toda su diversidad” (acuerdo XXIII), así como “Formular y aplicar políticas de Estado que favorezcan la responsabilidad compartida equitativamente entre mujeres y hombres en el ámbito familiar, superando los estereotipos de género, reconociendo la importancia del cuidado y del trabajo doméstico para la reproducción económica y el bienestar de la sociedad como una de las formas de superar la división sexual del trabajo” (acuerdo XX) (Batthyány, 2015, p. 8).

En Paraguay, al igual que los demás países de la región, estas pautas dieron los primeros inicios al proceso de incorporación del debate sobre una Política de Cuidados en la agenda pública, tanto a nivel del Estado como al interior de las organizaciones sociales, especialmente organizaciones feministas.

Un informe del Centro de Documentación y Estudios CDE (2015), señala que, en su manifiesto de cierre del IX encuentro de mujeres activistas y líderes de la sociedad civil, las mismas expresaron la necesidad de: “Diseñar participativamente y sancionar la Ley Integral de cuidados que contemple el cuidado como un derecho para todas las personas, con condiciones dignas para las personas que cuiden” (punto 1).

Teniendo ya como antecedentes los marcos regulatorios regionales que sostienen el proceso sobre el debate de

la Política de Cuidados y que en este documento se plantea contextualizar el caso de Paraguay, con la revisión de los avances en términos de propuestas de Política de Cuidados dada la particular coyuntura de la pandemia por la COVID-19, situación que denota la necesidad de contar con protecciones sociales desde un enfoque de género.

Por ello, y para dar continuidad a la discusión se buscará definir algunos conceptos básicos y claves sobre Política de Cuidados y el derecho a cuidar, conceptos que permitirán mayor comprensión sobre la temática planteada.

Tomando los marcos referenciales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (Batthyány, 2015), el cuidado es el acto de colaborar en el desarrollo y bienestar de la vida cotidiana de las personas que requieren de atención, que pueden ser niños/niñas, personas adultas mayores y/o personas con discapacidad.

Las diferentes organizaciones civiles y el actual Gobierno en el marco de la propuesta de Política de Cuidados/Paraguay, define el cuidado como el “Conjunto de actividades de atención y apoyo físico que son necesarias para el desarrollo y el bienestar físico y emocional de las personas en las diferentes etapas de su ciclo de vida” (Documento Marco de Política de Cuidados, 2019, p. 6).

Asumir esta responsabilidad de cuidado implica un trabajo, que a su vez conecta con lo material y los vínculos afectivos y emocionales (Batthyány, 2015). Esta tarea puede ser asumida por familiares en una condición no remunerada o por personas que se dedican al cuidado de terceros como una prestación de servicios, que se inscribe como una actividad reproductiva remunerada.

El Estado como ente regulador de las políticas públicas y garante de derechos, debe garantizar el acceso al derecho de cuidados y derecho a cuidar, disminuyendo de esa manera las brechas de desigualdad entre las mujeres y los hombres, expresada claramente en la división sexual del trabajo.

### **3. Paraguay y la Política de Cuidados en contexto de la COVID-19**

Paraguay al igual que los demás países de América Latina, se encuentra en un contexto de profundas desigualdades sociales y estructurales, y en esta coyuntura enfrentándose a la COVID-19. Apenas se confirmó el primer caso, el Gobierno Nacional mediante el Decreto N° 3456/2020 declaró Estado de Emergencia Sanitaria y estableció el aislamiento preventivo, buscando de tal manera frenar la expansión de la COVID-19 o enfermedad por Coronavirus. Es importante mencionar que las poblaciones de niñas, niños y adolescentes NNAs, personas adultas mayores, personas con discapacidad y personas con alguna enfermedad de base forman parte del grupo de riesgo.

La decisión de adoptar medidas preventivas y de respuestas para hacer frente a la COVID-19, por supuesto son bien valoradas, sin embargo, éstas han tenido y seguirán teniendo consecuencias sociales y económicas al interior de los hogares, especialmente de los hogares monomarentales, es decir, hogares dirigidos por mujeres, ya sean, madres, abuelas, tías o hermanas, y también en los hogares nucleares. Cabe mencionar que en cualquiera de los casos (hogares monomarentales o nucleares), la responsabilidad del trabajo doméstico no remunerado o la responsabilidad de cuidado de otros miembros del hogar, ya sean niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad o personas adultas mayores han sido asignadas tradicionalmente a las mujeres (Serafini, 2018) y dada la coyuntura de emergencia sanitaria, “se intensificaron y representan, hasta hoy, la base del sostenimiento de la cuarentena y el muro de contención contra la propagación de la COVID-19” (Ayala, 2020).

Histórica y culturalmente, las mujeres estuvieron confinadas al interior de sus hogares como únicas responsables del trabajo reproductivo y el trabajo doméstico no remunerado, a diferencia de sus pares hombres, quienes privilegiadamente

formaron parte del mercado laboral, no asumiendo de esa manera una corresponsabilidad en el cuidado o el trabajo doméstico no remunerado.

En Paraguay, las dinámicas sociales y económicas también fueron modificándose con la integración de las mujeres al mercado laboral. Estos cambios trajeron consigo tensiones que se profundizan y visibilizan hoy, con la pandemia y claramente, existe una crisis de cuidados, que a su vez genera repercusiones en otros ámbitos, ya sean laborales, sanitarias, políticas, sociales, económicas y de pautas culturales.

Las desigualdades en la distribución sexual del trabajo se acentúan, sobre todo, teniendo en cuenta los datos de la Encuesta del Uso de Tiempo EUT realizada en el año 2016 por la Dirección General de Estadística Encuestas y Censos DGEEC. El trabajo mencionado indica que en relación al cuidado de niñas/niños miembros del hogar de 0 a 5 años, las mujeres dedican 12,4 horas semanales en contraposición con las horas asumidas por los hombres de sólo 6,8 horas, además, en lo que respecta al cuidado de niñas/niños miembros del hogar, las mujeres dedican 8 horas semanales mientras que los hombres sólo 5,4 horas semanales respectivamente.

En tanto, al cuidado de personas miembros del hogar de 60 años y más, las mujeres dedican 6,2 horas semanales, mientras los hombres dedican 5,7 horas y en relación al cuidado de miembros del hogar con discapacidad y dependencia permanente las mujeres dedican 16,8 horas semanales, frente a los hombres que sólo dedican 9,9 horas semanales.

Estos datos refieren una importante brecha en las responsabilidades asumidas entre las mujeres y hombres con relación al cuidado y las horas dedicadas a la misma, sobre todo, teniendo en cuenta las particularidades de la cultura patriarcal que permea en todos los ámbitos de nuestra sociedad. Otro punto, no menos relevante en esta discusión es que la carga del trabajo no remunerado no registra variaciones importantes según el estrato social al que

pertenezcan las mujeres (Zavattiero & Serafini, 2019).

El cuidado es el nudo crítico de las desigualdades entre hombres y mujeres, como lo decía Karina Batthyány (2020), es el centro de las manifestaciones de desigualdades de género y debe ser el centro para las respuestas desde las políticas públicas.

En nuestro país existen avances en cuanto a Política de Cuidados y en este marco se identifican:

- El reconocimiento del Grupo Impulsor Interinstitucional para la Elaboración de la Política de Cuidados (GIPC) como instancia técnica encargada de formular dicha propuesta por Decreto N° 1783/2019, conformada por técnicos del Estado y Organizaciones de la Sociedad Civil OSC,
- El lanzamiento del documento Marco de Política de Cuidados (2019), resultado del esfuerzo del GIPC, liderado por el Ministerio de la Mujer en conjunto con otras instituciones, con apoyo del Programa EUROsociAL+, ONU Mujeres y el Centro de Documentación y Estudios CDE,
- La planificación y puesta en marcha del Sistema de Protección Social VAMOS! (2019), cuya coordinación y articulación está a cargo del Gabinete Social de la Presidencia de la República, y en la cual está contemplada una acción referida a la Política de Cuidados. Esta política de Protección Social centra sus acciones en las personas como sujetos de derechos y da cuenta de la importancia de la protección para todas las personas a lo largo del ciclo de vida.

A pesar de estos esfuerzos, todavía la problemática del cuidado está bastante acentuada y relegada al ámbito privado y familiar, y, es justamente por ello la necesidad de instalar el debate tan

necesario para generar alternativas y propuestas de políticas públicas. En este sentido, Patricio Dobrée (2020) señala que esta crisis ampliará las desigualdades ya existentes entre hombres y mujeres y menciona una serie de acciones inmediatas y a mediano plazo para hacer frente a la crisis y aplanar la curva de los cuidados que recae principalmente sobre las mujeres. Algunas de ellas son:

- “Asignar una suma de dinero adicional a las transferencias monetarias previstas dirigida a familias que demuestren contar entre sus miembros con personas dependientes”,
- Incluir pañales descartables para bebés y ancianos y toallas higiénicas para mujeres en los kits de alimentos que se entregarán a las familias que no acceden a transferencias monetarias,
- Abonar una suma de dinero complementaria al personal de salud con personas dependientes a su cargo para que pueda cubrir los gastos que exigirá la contratación de una persona que se ocupe del cuidado de sus familiares cuando deba trabajar más horas de las que indica su contrato” (Dobrée, 2020, p. 4) entre otras acciones.

En el contexto de encierro, hacerse cargo del cuidado de las personas adultas mayores, personas con discapacidad y de las niñas, niños que precisan de atención permanente, asumir casi completamente el acompañamiento del proceso de aprendizaje de la niñez en edad escolar, además de las tareas de alimentación, higiene, cumplir con las responsabilidades del trabajo, adaptándose a la nueva normalidad que se busca instalar, por sobre todo en el mercado laboral, es así, que el trabajo doméstico no remunerado y de cuidado se torna aún más complejo para las mujeres y exige que el Estado asuma su rol de protección a través de sus políticas.

#### **4. Participación de las mujeres frente a la COVID-19**

Las cargas horarias dedicadas al cuidado y trabajo doméstico no remunerado por las mujeres generan rupturas sociales, económicas y políticas claves que no permiten realmente el desarrollo democrático, paritario y participativo en nuestra sociedad.

En el contexto de la pandemia y en la necesidad de contar con una política de cuidado, resuenan las siguientes interrogantes, fuera del espacio doméstico, ¿Cuál es el papel de las mujeres en este contexto? ¿Quién las representa? ¿Cuáles son las respuestas a sus necesidades y problemáticas?

Según información extraída de la página de la DGEEC (2020), en la sección de Atlas de Género, existe una gran brecha en la proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales y los gobiernos locales en el sector público. En el parlamento existe una brecha de 67,80 y gobiernos locales la brecha alcanza 62,40 en cuanto a los cargos ocupados.

Como es sabido, la finalidad de la participación es conseguir y/o detentar el poder, desarrollando y permitiendo sociedades más democráticas. Coyunturalmente la participación de las mujeres puede notarse en las bases comunitarias, vinculadas a actividades domésticas y de cuidados. En esta pandemia, fueron el foco de atención, las iniciativas de las ollas populares en los territorios sociales y barrios más vulnerables de Asunción y el Departamento Central principalmente, buscando paliar el impacto social y mitigar la problemática de la alimentación, especialmente de las niñas, niños, adolescentes y personas adultas mayores. El 66% de dichas iniciativas corresponde a liderazgos de mujeres según datos relevados de la página web de Civilab (2020).

Para avanzar en la conquista de los derechos, es urgente que las mujeres crucen la línea de lo comunitario y puedan ocupar los espacios de poder, desafiando con herramientas y presencias las estructuras



donde se generan las desigualdades. Una tarea pendiente es pensar estrategias para la conciliación de responsabilidades de cuidados y de ocupación de cargos al interior de los partidos políticos y cargos públicos.

En los últimos 10 años, mediante la organización de mujeres de diferentes sectores, Paraguay ha avanzado significativamente en materia de políticas públicas hacia el sector de las mujeres, con la promulgación de la Ley N° 5777/2016 de Protección Integral hacia las Mujeres Contra Toda Forma de Violencia y la Ley N° 5446/2015 de Políticas Públicas para Mujeres Rurales, a pesar de estos avances, todavía existen desafíos importantes.

## 5. Conclusión

La nueva mirada de una Política de Cuidados desde una perspectiva de género puede ir cambiando y mejorando los pactos culturales y políticos. Si bien existen avances como el reconocimiento del GIPC, el documento Marco de Política de Cuidados, el Sistema de Protección Social y otras leyes mencionadas en cuanto a abordaje de género en políticas públicas se refiera, la problemática en cuestión representa aún un desafío muy grande y en este sentido el papel de la academia ya sea de forma individual o a través de los grupos de trabajo es imprescindible para seguir aportando elementos en torno al debate, generar diagnósticos que den cuenta de la situación de las mujeres y que ayuden a pensar y plantear mejores y más propuestas desde la perspectiva de género.

Este trabajo es fruto del relevamiento de datos y esfuerzo intelectual sobre los avances y los desafíos que representa hoy la cuestión de género en el marco de la COVID-19 respecto al trabajo de cuidado y la participación de las mujeres. Nuestro anhelo como Grupo de Trabajo es que estas reflexiones formen parte de la crítica y posicionamiento del tema en los espacios académicos, organizacionales e institucionales (sector público y privado). Seguiremos contribuyendo desde la

academia con pensamiento crítico y respetando las diversidades de pensamiento en pos de una sociedad que reconozca los derechos políticos, económicos y sociales de las mujeres.

## Referencias

- Ayala, D. (2020). Las tareas de cuidado y las desigualdades persistentes a propósito de la pandemia. *Tereré Cómplice*. <https://tererecomplice.com/2020/06/22/las-tareas-de-cuidado-y-las-desigualdades-persistentes-a-proposito-de-la-pandemia/>
- Batthyány, K. (2015). *Las políticas y el cuidado en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37726-politicas-cuidado-america-latina-mirada-experiencias-regionales>
- Battyány, K. (2020). *Los cuidados como nudo crítico para la igualdad de género*. <https://www.clacso.org/los-cuidados-como-nudo-critico-para-la-igualdad-de-genero/>
- Centro de Documentación y Estudios, CDE. (2015). *Una política de cuidados en el Paraguay: es nuestro derecho*. <https://www.cde.org.py/una-politica-de-cuidados-en-el-paraguay-es-nuestro-derecho/>
- Civilab. (2020). *Civilab*. <https://www.facebook.com/civilabsocial/>
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, DGEEC. (2016). *Encuesta de Uso de Tiempo EUT*. <https://www.dgeec.gov.py/microdatos/register/eut2016/triptico%20Principales%20Resultados%20EUT2016.pdf>
- Dobrée, P. (2020). *Aplanemos también la curva de los cuidados*. <https://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2020/03/Aplanemos-tambi%C3%A9n-la-curva-de-los-cuidados-final.pdf>
- Gabinete Social de la Presidencia de la República (2020). *Gabinete Social de la Presidencia de la República*. <https://www.gabinetesocial.gov.py/>

- La Voz Digital. (2020). *Aumentan casos de violencia familiar durante la cuarentena*. [https://lavozdigital.com.py/noticia.php?id=28818&id\\_categoria=10](https://lavozdigital.com.py/noticia.php?id=28818&id_categoria=10)
- Ministerio de la Mujer. (2020). *Paraguay: abril con cero víctimas de feminicidios*. [http://observatorio.mujer.gov.py/application/files/4815/8870/0455/ABRIL\\_CON\\_CERO\\_VICTIMAS\\_DE\\_FEMINICIDIOS\\_EN\\_CUARENTENA.pdf](http://observatorio.mujer.gov.py/application/files/4815/8870/0455/ABRIL_CON_CERO_VICTIMAS_DE_FEMINICIDIOS_EN_CUARENTENA.pdf)
- Ministerio de la Mujer. (2019). *Documento Marco para el Diseño de la Política Nacional de Cuidados en el Paraguay*. <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2019/06/politica%20nacional%20de%20cuidados%20py%20documento%20marco.pdf?la=es&vs=3141>
- Programa de las Naciones Unidas. (2020). *Paraguay protege de la violencia a mujeres, niñas niños y adolescentes*. <https://www.py.undp.org/content/paraguay/es/home/presscenter/pressreleases/2020/Paraguay-protege-de-violencia-mujeres-ninos-adolescentes.html>
- Secretaría de Emergencia Nacional. (2020). *Secretaría de Emergencia Nacional*. <https://www.sen.gov.py/>
- Serafini, V. (2018). *Trabajo remunerado de las mujeres desde un enfoque de género*. <http://paraguaydebate.org.py/wp-content/uploads/2018/01/Nota-Trabajo-Femenino.pdf>
- Zavattiero, C. & Serafini, V. (2019). *Usos del tiempo y desigualdades en Paraguay*. Asunción. Centro de Documentación y Estudios CDE y ONU Mujeres.

## Sobre las Autoras

*Alejandra Garay Báez*

Licenciada en Trabajo Social y Especialista en Educación Superior por la Universidad Nacional de Asunción UNA. Magíster en Ciencias Sociales con mención en Desarrollo Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO.

*Violeta Franco*

Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de Asunción.

*Ana Recalde*

Licenciada en Trabajo Social por la Universidad Nacional de Asunción.

*Anahí Reuter*

Licenciada en Trabajo Social por la Universidad Nacional de Asunción.