



## 8. POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA POBREZA Y LAS DESIGUALDADES EN AMÉRICA LATINA: UNA REVISIÓN CRÍTICA DESDE LA ECONOMÍA FEMINISTA

*Corina Rodríguez Enríquez*

La economía feminista se propone como un paradigma que ubica en el centro de la preocupación la vida de las personas y su bienestar<sup>224</sup>. Desde esta concepción, el sistema económico debiera organizarse de manera de garantizar los mayores niveles de bienestar posibles, de un modo igualitario a toda la población. Así, la cuestión distributiva se convierte en un tema prioritario. Como programa heterodoxo, la Economía Feminista considera que no es a través de la libre regulación del mercado que se puede conseguir este objetivo, lo que demuestra con sus múltiples críticas a la economía ortodoxa<sup>225</sup>. Por el contrario, considera vital recuperar el rol del Estado como orientador y regulador del sistema económico. Así, la función redistributiva de la política pública se pone en el centro de la escena.

Este capítulo recoge el aporte de la Economía Feminista a la revisión crítica de las políticas públicas que se proponen como objetivo principal proteger a la población frente a situaciones de riesgo, y reducir la pobreza y la desigualdad en la región, en el marco de esta función redistributiva del Estado. El análisis se ubica en el contexto histórico de desarrollo de los Regímenes de Bienestar en la región, y en diálogo con los componentes del sistema de protección social. El énfasis se pone en discutir, desde la mirada de la Economía Feminista, tanto los conceptos que se usan para estudiar los problemas, como los fundamentos de las políticas y las implicaciones que las mismas tienen sobre la vida de las mujeres y la igualdad de género.

<sup>224</sup> Ver al respecto el desarrollo del objetivo de la economía en el capítulo 2 de este volumen.

<sup>225</sup> Ferber y Nelson (1993) constituyen la primera sistematización de estas críticas de la economía feminista a la mirada ortodoxa. Ferber y Nelson (2003) constituyen una actualización de dichos desarrollos. Sobre el tema ver también el capítulo 2 de este volumen.

El capítulo se organiza de la siguiente forma. En la primera sección, se revisa sintéticamente el concepto de pobreza. En la segunda sección, se analiza el concepto de régimen de bienestar (RB) y se sintetiza la forma histórica que este tipo de organización social ha adquirido en América Latina. Asimismo se analizan los componentes de los sistemas de protección social. En la tercera sección, se analiza críticamente el caso de los programas de transferencias condicionadas de ingreso. En la cuarta sección, se vuelve la reflexión a la cuestión de la desigualdad. En la quinta y última sección, se señalan en un sentido propositivo, las principales conclusiones.

## 8.1 EL PROBLEMA: UNA REVISIÓN A LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA POBREZA

Como toda categoría de análisis social, el concepto de pobreza es ideológico y político. Por lo mismo, su demarcación conceptual presenta múltiples variantes y varias controversias. Existe consenso en emparentar la noción de pobreza con la de privación o carencia. A partir de allí abundan los desacuerdos y las controversias. ¿Privación respecto de qué? ¿Privación absoluta o relativa? ¿Respecto de un umbral normativo, o de un patrón de referencia social? ¿La pobreza refiere: a la incapacidad efectiva de acceder a determinados bienes y servicios (materiales o también inmateriales y simbólicos), o a los rendimientos que se obtienen del uso y consumo de los mismos?<sup>226</sup> No es objeto de este texto desentrañar estas disputas, sino más bien advertir que cualquiera sea el concepto de pobreza al que se adhiera, mirarlo con la lente de la igualdad de género implica algunas dimensiones específicas.

La premisa básica para abordar la cuestión de la pobreza desde la perspectiva de género, es que la pobreza está, como toda otra manifestación social, atravesada por las relaciones de género e impacta de manera diferente a varones y mujeres. Esto es así tanto en términos de la incidencia e intensidad de la pobreza, o de la probabilidad de padecer eventos de pobreza, como en lo que refiere a las implicaciones de la pobreza en la vida cotidiana de las personas, a los recursos con los que se cuenta para enfrentarla, y a la actitud y acciones para su superación.

Para poder dar cuenta de esto, una primera necesidad relevante es la de variar la unidad de observación en el tema. Los estudios habituales so-

<sup>226</sup> Para un repaso de algunas conceptualizaciones de la pobreza, ver Lo Vuolo *et al* (1999), capítulo 1.

bre la pobreza, hacen foco en lo que sucede a nivel de los hogares. Esto implica una importante limitación, ya que la distribución de recursos al interior de los hogares no necesariamente es paritaria (ni armónica), y la experiencia de privación puede ser diferente para los distintos miembros del hogar, en función de su poder relativo de negociación, muchas veces emparentado con su capacidad de contribución con ingresos monetarios propios al hogar<sup>227</sup>. Una derivación de esta observación es la necesidad de contar con información con un nivel de desagregación tal que nos permita inferir lo que sucede al interior de los hogares.

La composición de los hogares también es un dato relevante en el estudio de la pobreza, ya que se advierten relaciones de correlación directa entre las características de dicha composición y la incidencia de la pobreza. Particularmente, lo que los estudios evidencian, es que existe mayor probabilidad relativa de padecer situaciones de pobreza para el caso de hogares más numerosos (donde habitualmente la tasa de dependencia de los ingresos es elevada), así como en hogares monoparentales encabezados por mujeres.

Esta evidencia derivó en la construcción de la noción de “feminización de la pobreza”. La misma alude al hecho que hay un tipo de hogares que son más vulnerables en términos de su probabilidad de ser pobres, y de padecer formas más extremas de pobreza, y que entre esos hogares se encuentran sobre-representados aquellos conformados por mujeres solas con hijos e hijas a cargo<sup>228</sup>. Los hogares de este tipo aparecen como una categoría analítica en sí misma, y como uno de los grupos poblacionales preferidos como población objetivo de los programas de atención a la población pobre.

Esta idea derivaba de varios elementos. Por un lado, se consideraba que la pobreza era una causa importante en la constitución de este tipo de hogares con “jefatura femenina” (debido por ejemplo a la migración laboral forzada de los hombres, la falta de matrimonio formal u otros factores). Por otro lado, se consideraba que la “jefatura femenina” exacerbaba la pobreza, debido a: 1) la discriminación específica que sufren estas mujeres en el mundo laboral; 2) la imposibilidad de

---

<sup>227</sup> Al respecto ver Sen (1990).

<sup>228</sup> En términos de categorías estadísticas estos hogares son habitualmente identificados como hogares con jefatura femenina, u hogares encabezados por mujeres.

contar con dos ingresos en el hogar; 3) la imposibilidad de contar con la dotación de trabajo no remunerado que habitualmente realizan las esposas y que facilita la conciliación entre la vida laboral y familiar (Chant, 2003). También ha habido una presunción muy persistente de que la pobreza se perpetúa en estos hogares de generación en generación, porque los mismos no pueden mantener adecuadamente a sus niños y niñas, ni garantizar su bienestar, ni promover la adquisición de recursos (por ejemplo, educación) que les permita salir en el futuro de la situación de pobreza.

Posteriores evidencias estadísticas, fundamentalmente difundidas por los organismos internacionales, dan cuenta que las mujeres son mayoría entre la población pobre, y que además son una proporción creciente. Esta evidencia contribuyó a fortalecer la noción de feminización de la pobreza.

Estudios más recientes han ido poniendo en cuestión esta tesis. Recopilando abundante evidencia empírica, se sostiene que no hay elementos para afirmar con contundencia que en términos de ingreso exista en la realidad un vínculo sistemático entre “jefatura femenina” y pobreza. Asimismo se considera que la insistencia en la tesis de la feminización de la pobreza, puede encubrir otros aspectos, vincular la pobreza con las mujeres (y no con las relaciones de género), dar prioridad al ingreso por encima de otros aspectos de la privación, y provocar una orientación hacia la “víctima” de la exclusión económica como responsable de la superación de la pobreza<sup>229</sup>.

Esta visión crítica a la idea tradicional de feminización de la pobreza ha permitido profundizar el análisis de las diferencias de género en la incidencia de la pobreza y los procesos que originan tales diferencias (ver recuadro 8.1). Además de insistir en la necesidad de “abrir” los hogares para comprender las experiencias individuales de pobreza, claramente marcadas por las relaciones de género, también se promueve la necesidad de ampliar la propia conceptualización de la pobreza para referir a dimensiones no monetarias de la misma, muy relevantes al análisis de género. Una de las principales refiere a la pobreza de tiem-

---

<sup>229</sup> De hecho, y como se verá más adelante en este capítulo, algo de esto se evidencia en las políticas de atención de la población pobre, que consideran a las mujeres no solamente como beneficiarias principales de los programas, sino también como co-responsables en la superación de la situación.

po<sup>230</sup> que experimentan la mayoría de las mujeres, como consecuencia de la división sexual del trabajo y una inequitativa distribución de trabajo de cuidado no remunerado.

#### **Pobreza y relaciones de género**

La experiencia diferente de varones y mujeres en relación tanto a la incidencia de la pobreza, como a la probabilidad de caer en dicha situación, y a las herramientas de las que se dispone para superarla, deviene de un conjunto de elementos:

- La división sexual del trabajo, determinante de la participación diferencial en el mercado laboral.
- La participación diferencial en el mercado laboral, que deriva en la percepción de menores ingresos laborales (el capítulo 4 desarrolla extensamente este punto).
- La estructura de los sistemas de protección social, que replican la discriminación de género \* producida en el mercado laboral (ver desarrollo de este tema en este mismo capítulo).
- La visión maternalista de las políticas asistenciales, que no promueven la participación económica de las mujeres.
- Las leyes de propiedad y herencia, que restringen el acceso de las mujeres a activos económicos.
- La desigual distribución de los recursos económicos al interior de los hogares, por la prevalencia de relaciones familiares machistas.

La mirada de género se asocia asimismo con otras miradas no ortodoxas en señalar la necesidad de operacionalizar la consideración de la pobreza como un fenómeno y proceso multidimensional. La pobreza por ingresos, aún cuando continúa siendo la versión más difundida debido a su mayor facilidad relativa para ser cuantificada, resulta una medida limitada, rústica y sesgada del problema.

Estas discusiones han tenido un correlato inevitable en relación a cuestiones metodológicas implicadas en la captación y medición de la pobreza. En este sentido, Chant (2003) señala que la investigación de género ha tenido tres consecuencias importantes. Primero, ha contribuido

---

<sup>230</sup> En este capítulo la idea de pobreza de tiempo se utiliza en los términos pioneros de Vickery (1977) y se refiere a la intensidad en el uso del tiempo que las mujeres deben hacer para compatibilizar sus jornadas de trabajo remunerado y sus responsabilidades de cuidado, y la carencia de tiempo propio que esto implica. Para un ejercicio de estimación empírica de la pobreza de tiempo de las mujeres en América Latina, ver Gammage (2010).

a ampliar los indicadores de pobreza empleados. Segundo, ha propiciado la idea de romper con la convención de usar el ‘hogar’ como la unidad de medición en los perfiles de pobreza basados en el ingreso, favoreciendo en su lugar a las personas que componen las agrupaciones domésticas<sup>231</sup>. Tercero, ha puesto de relieve que la única manera de que la medición de la pobreza tenga sentido es incluyendo las propias opiniones de la gente sobre su ‘condición’, pese a que, independientemente de las experiencias subjetivas, los niveles ‘objetivamente’ determinados de privación material igualmente importan.

Abordar la cuestión de la pobreza desde la perspectiva de género, implica por lo tanto, exponer el rol de las relaciones de género en la generación, persistencia y reproducción de la misma, así como visibilizar las distintas experiencias de vida de las mujeres y los hombres pobres, así como las distintas alternativas que tienen para salir de esa situación.

## 8.2 LOS RÉGIMENES DE BIENESTAR Y LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

El entendimiento de las políticas desarrolladas por los gobiernos para atender a la población en situación de pobreza, debe ser situado. Esto implica ubicar a estas estrategias en el sistema institucional que las alberga. Para ello, lo que se propone es utilizar el concepto de régimen de bienestar, para comprender la ubicación de los sistemas de protección social en ellos, y dentro de éstos, de las políticas específicas dirigidas a “combatir” la pobreza y a atender a la población pobre.

Por régimen de bienestar (RB) se comprende la forma en que el Estado, el mercado y los hogares interactúan para proveer y distribuir bienestar, entendiendo éste, “como capacidad para el manejo colectivo de riesgos”, es decir, “como capacidad para manejar incertidumbres tales como la enfermedad, la vejez, la discapacidad, la discriminación, el desempleo, el divorcio o la muerte<sup>232</sup>. El régimen de bienestar no es

<sup>231</sup> Vale remarcar la dificultad que existe para operacionalizar esta consecuencia, debido a la insuficiencia de información a nivel de las personas.

<sup>232</sup> Esta puede resultar una definición estrecha de bienestar, pero se la incluye ya que es la que se maneja en la actualidad en la literatura sobre sistemas de protección social y regímenes de bienestar. No es objetivo del presente texto discutir conceptualmente la noción de bienestar, pero cabe remarcar la existencia de un debate conceptual inacabado y múltiples conceptualizaciones sobre esta noción. Al respecto ver Glosario.

sino una constelación de prácticas diversas aunque jerárquicamente organizadas de asignación de recursos” (Martínez Franzoni, 2007).

La formalización inicial de esta noción, difundida por Esping-Anderesen (1990), fue sometida a extensas polémicas y revisiones. Entre ellas deben citarse las observaciones hechas desde la literatura feminista, que discutieron la limitación de la conceptualización original para dar cuenta de los órdenes de género que caracterizan a las instituciones (O’Connor *et al.*, 1999; Orloff, 1996; Sainsbury, 1996), y la necesidad de visibilizar que los RB están apoyados, en mayor o menor medida, en un modelo de familia constituido por varones proveedores y mujeres cuidadoras (Lewis, 1993; Sainsbury 1996, 1999).

Draibe y Riesco (2006) sintetizan (siguiendo a la literatura sobre el tema, y en particular sus adaptaciones para el caso de América Latina) los componentes que hoy definen un régimen de bienestar<sup>233</sup>. Los mismos incluyen:

- a. Un modo combinado e interdependiente como el bienestar es producido y distribuido entre el Estado, el mercado y los hogares. Frecuentemente, se suma un cuarto componente, genéricamente referido como “tercer sector” (o el sector voluntario, o la comunidad o las organizaciones de la “sociedad civil”).
- b. Cierta estructura del sistema público de políticas sociales, en general compuesto por los programas de seguridad social, servicios educacionales y de salud (más o menos universales), programas de asistencia social y (eventuales) auxilios monetarios a grupos sociales determinados. Esto es, un cierto sistema de protección social.
- c. Un modelo o tipo predominante de familia, según características de la estructura familiar de poder y de la división sexual de trabajo prevaleciente.
- d. Ciertos grados de independencia o autonomía del bienestar de las familias y personas respecto del mercado (particularmente del mercado laboral) (*desmercantilización*) y respecto

---

<sup>233</sup> Draibe y Riesco (2006) lo denominan régimen de bienestar social.

de los sistemas domésticos de cuidados y protección (*desfamiliarización*)<sup>234</sup>.

- e. Un modelo dominante de solidaridad (o individual, o basado en el mérito, o universal) y el efecto resultante en términos del grado de estratificación social, es decir, el cómo y en qué extensión el sistema de instituciones modifica o no el nivel de desigualdad de la sociedad en la que operan.
- f. Un modelo dado de financiamiento de las distintas instituciones que lo componen, (solidario o no; compulsivo o voluntario; de base contributiva o fiscal, o distintas combinaciones de estos rasgos).
- g. Características y rasgos culturales, sistemas de valores, credos y regulaciones religiosas, en especial en lo que se refiere a la esfera familiar de la reproducción social.
- h. Diferentes conjuntos de ideas, intereses y fuerzas políticas dominantes en la sociedad en cada una de las distintas etapas de emergencia, desarrollo y reformas de los sistemas nacionales de protección social.
- i. Condicionantes históricos e institucionales peculiares, en el entendido de que el régimen es dependiente del derrotero (*path-dependency*), es decir, está condicionado por estructuras pretéritas y capacidades estatales (*policy feedback*) y refleja asimismo en cada momento del tiempo el poder relativo de diferentes intereses y coaliciones políticas.
- j. Influencias, efectos e impactos del sistema internacional, sea mediante procesos de difusión y aprendizaje institucional, o bien mediante impulsos, incentivos o vetos, que favorecen o inhiben en países individuales el desarrollo, las orientaciones y los cambios de sus sistemas de políticas sociales.

---

<sup>234</sup> La noción de desmercantilización refiere a la posibilidad de acceder a determinados bienes y servicios que proveen bienestar por mecanismos diferentes a los del mercado. Mucho depende de eso la relación público/privada en la organización de la seguridad social. Asimismo, la manera en que el mercado laboral interviene como mecanismo distribuidor del acceso a estos bienes, servicios y derechos sociales (Ver también las referencias a la idea de desmercantilización desarrolladas en el capítulo 1). La noción de desfamiliarización refiere al grado en que acceder a ciertos niveles de bienestar resulta independiente del arreglo familiar en el cual se viva. La relevancia del trabajo de cuidado no remunerado en la organización de la provisión de bienestar, será determinante del nivel de desfamiliarización que se consiga.



Los sistemas de protección social son, entonces, un componente de los RB, aquel que alude en particular a las formas de intervención pública, en las áreas sociales. Las relaciones de género y la división sexual del trabajo son claves para comprender el diferente rendimiento que las instituciones de protección social tienen para hombres y mujeres (en relación con la cobertura, el nivel de los beneficios que distribuyen, las condiciones de acceso, etc.). Los elementos claves para comprender las dimensiones de género de los sistemas de protección social son:

- El rol del mercado laboral en la distribución de derechos para acceder a instituciones de bienestar propias de los sistemas de protección social, y la configuración genérica de este mercado. En este sentido, la discriminación de género que opera en el mercado laboral (que implica menor y peor participación relativa de las mujeres, ver al respecto lo desarrollado en el capítulo 4) se replica en la discriminación en el acceso a bienes y servicios sociales.
- La organización social del cuidado, como un elemento central del bienestar. Esta organización da cuenta de la diferente posición de hombres y mujeres como proveedores del bienestar, y también la posición que ocupan en relación con los mecanismos que permiten acceder a los bienes y servicios para la reproducción social.
- El rol específico de los hogares en la producción y distribución del bienestar, y la posición relativa de los hombres y las mujeres en dicha dinámica. No solamente como ámbito específico donde se produce y distribuye bienestar, sino también en su interrelación con las otras instituciones: el Estado y el mercado.

En esta línea, Martínez Franzoni (2007) propone la siguiente tipificación (y clasificación) de regímenes de bienestar en América Latina<sup>235</sup>:

---

<sup>235</sup> En el recuadro 8.2 se sintetizan los criterios utilizados por Martínez Franzoni (2007) para la tipología realizada.

***Productivista-informal:***

En los países que forman parte de este tipo de RB, las políticas públicas son importantes y se orientan principalmente en la formación de capital humano, que faciliten la inserción de las personas en el mercado laboral. Por eso se consideran políticas con orientación productivista.

Sin embargo, existe un bajo énfasis en la desmercantilización de la protección frente a los riesgos. El Estado interviene en aquellas áreas en que el mercado no resuelve, o para atender a la población para quienes los intercambios mercantiles resultan demasiado insuficientes (en el sentido que no logran enfrentar los riesgos de manera razonable).

Este es el régimen que más y mejor logra mercantilizar a la fuerza de trabajo. A su vez, la política pública desmercantiliza la formación de capital humano, principalmente a través de la política de educación básica, en particular, para la población que no puede adquirirla privadamente.

En breve, en este tipo de régimen la posición de las personas en el mercado laboral, y su situación de ingresos es esencial para dar cuenta de su acceso al bienestar. La mercantilización de la fuerza de trabajo es elevada y la desmercantilización de la protección social es baja.

Los casos nacionales que pertenecen a este tipo de RB en la región son Chile y Argentina.

***Estatat-proteccionista:***

En los países que forman parte de este tipo de RB, las políticas públicas también son relevantes pero enfatizan la protección social a partir de contribuciones asociadas a las ocupaciones, principalmente en empleos formales. El Estado interviene en áreas donde la mercantilización aún es posible. Adicionalmente atiende a la población que no necesariamente se encuentra en situación de pobreza.

La protección social y la formación de capital humano son altas en términos relativos y con un grado relativamente elevado de desmercantilización, aunque esta última resulta estratificada. Ello es así porque el principal mecanismo de acceso a los beneficios sociales sigue siendo a través de la posición de las personas en el mercado laboral.

Por lo mismo, la segmentación de este último se replica en el acceso a las políticas públicas.

Los casos nacionales que pertenecen a este tipo de RB en la región son Brasil, Costa Rica, México, Uruguay, Panamá.

### ***Familiarista***

Los países que pertenecen a este tipo de RB se caracterizan por un grado muy elevado de informalidad en su organización productiva. Los mercados laborales son muy débiles, y tienen una capacidad mínima para absorber y remunerar adecuadamente a la fuerza de trabajo. Adicionalmente, la capacidad de los Estados es débil.

Por todo lo anterior, en estos casos la mayoría de la población depende sólo de arreglos familiares y comunitarios para acceder al bienestar, en el marco de mercados laborales y políticas públicas excluyentes.

A este grupo de países pertenecen Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Venezuela.

También pertenecen a este grupo Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay, que conforman un grupo específico que se identifica como Altamente Familiarista. Comparten las características de los anteriores países, pero en estos casos el Estado tiene aún menores capacidades y las organizaciones internacionales tienen un mayor papel.

Hay dos rasgos que Martínez Franzoni (2007) considera que son comunes a todos los tipos de RB. En primer lugar, sostiene que con matices, todos los regímenes son informales, en el sentido de que la mayor parte de la población no puede lidiar con sus riesgos a través de la participación en el mercado laboral, o el acceso a políticas públicas. Esto se vincula con la incompletitud que históricamente han tenido estas instituciones en la región. En segundo lugar, en todos los regímenes el trabajo femenino no remunerado es un componente muy importante para la producción y el acceso al bienestar.

### Los Regímenes de Bienestar en América Latina: criterios de clasificación

Martínez Franzoni (2007) realiza una clasificación de países según tipo de Régimen de Bienestar. En su estudio, el bienestar se aborda como capacidad para manejar incertidumbres tales como la enfermedad, la vejez, la discapacidad, el desempleo o la muerte. Basándose en la técnica estadística de conglomerados, realiza la clasificación de países por tipos de RB, a partir de indicadores que permiten evaluar los siguientes criterios:

1. El grado de mercantilización de la fuerza de trabajo que logra cada régimen. Este criterio permite reflejar la capacidad del mercado laboral para proveer trabajo remunerado así como la calidad de dicho empleo en términos de estabilidad, protección social y otros derechos y garantías laborales.
2. El grado de desmercantilización del bienestar, en el sentido de Esping-Andersen (1990). Esto es, la autonomía que se logra en el acceso a los bienes y servicios que garantizan el bienestar, respecto del intercambio mercantil, debido a la reasignación de los recursos que realizan las políticas públicas.
3. El grado de familiarización del bienestar, en el sentido de Orloff (1993), esto es el grado en el que el bienestar de las personas se autonomiza o no de la disponibilidad de trabajo de cuidado no remunerado (en términos estrictos, trabajo femenino no remunerado basado en la división sexual del trabajo).
4. El desempeño del régimen. Esto es, resulta importante considerar no sólo prácticas de asignación de recursos, sino también sus resultados en términos de mejores o peores condiciones de vida de la población.

Cada uno de estos tipos de RB contiene formas específicas de sistemas de protección social. Los mismos resultan más sustantivos en los regímenes productivistas y estatales, pero como se señaló anteriormente, ni siquiera en estos casos lograron desarrollarse que impidieran, por un lado, la exclusión de contingentes importantes de la población y por el otro, la segmentación y estratificación de los beneficios que distribuye a la población cubierta.

Los sistemas de protección social en un sentido amplio incluyen el sistema de seguridad social (sistema de pensiones y demás seguros sociales), las políticas de promoción social (destinadas a fortalecer las condiciones sociales de la población excluida de los seguros sociales) y las políticas sectoriales (de educación, salud, vivienda, trabajo, saneamiento público, etc.). La extensión de cada uno de estos cuerpos varía según los casos nacionales, y el tipo de RB de que se trata<sup>236</sup>.

Aun considerando estos matices, puede decirse que la tendencia en América Latina avanzó hacia una segmentación de los sistemas de

<sup>236</sup> Para análisis pioneros de los sistemas de protección social desde la perspectiva de género ver Pascall (1997) y Hallet (1996).

protección social, con un cuerpo central conformado por los sistemas de seguridad social, construidos en torno a la seguridad laboral, al que se adiciona un conjunto de políticas sectoriales, donde sobresale la política educativa, y un grupo de acciones complementarias de promoción social. Estas últimas son las que se identifican habitualmente de manera más específica como políticas para atención a la población en situación de pobreza. Sus características y rendimiento sólo pueden comprenderse en el marco del conjunto más amplio de instituciones de protección social, ya estas determinan en buena parte las posibilidades de acceder a mecanismos que permitan atender los riesgos de caer en situaciones de pobreza. Esto es particularmente cierto para las instituciones de protección social que transfieren ingresos a las personas. Por lo mismo, antes de avanzar con el análisis de las políticas de atención a la pobreza, realizamos un breve abordaje de las políticas de transferencias de ingresos en el marco de la seguridad social, y sus implicaciones para las mujeres.

### **8.2.1 Las transferencias de ingresos en los sistemas de seguridad social**

La principal característica de los sistemas de seguridad social es su estructuración como seguros sociales, esto es esquemas que requieren de una cierta historia contributiva como requisito para acceder a los beneficios<sup>237</sup>. Lo más prevaiente, es la organización de estos sistemas en relación con el mercado laboral. Así, para poder ser parte de estos seguros sociales, se requiere tener un empleo, y contribuir un monto que en general se determina como un cierto porcentaje del ingreso laboral. De esta forma, la red de seguridad social se constituye en base a la red de seguridad laboral.

Las tres instituciones más importantes de la seguridad social, que distribuyen ingresos a las personas y se estructuran como seguros sociales son:

- El sistema de previsión social: busca atender la contingencia más o menos cierta de la vejez de la población trabajadora, que conlleva la incapacidad para desarrollar actividades laborales, y por ende obtener ingresos del trabajo. Se propone sostener el

---

<sup>237</sup> Para una visión panorámica de los sistemas de protección social en América Latina, ver CEPAL (2006).

ingreso de las personas en la etapa pasiva (en términos laborales) de su vida.

- El seguro de desempleo: busca atender la contingencia más o menos probable de ocurrencia de situaciones de desocupación. Se propone sostener el ingreso de las personas en esta situación, que se considera temporal, en general por un tiempo limitado.
- Sistema de asignaciones o subsidios familiares: busca atender la contingencia de existencia de cargas de familia para la población trabajadora. Se propone compensar el ingreso de los trabajadores y trabajadoras por los costos de vida incrementales en función del tamaño de la familia (y particularmente de la cantidad de personas (generalmente niños o niñas) económicamente dependientes).

Estos esquemas de transferencias monetarias contributivas, atan el acceso y las características del beneficio, a la situación de las personas en el mercado laboral. Así, para acceder al beneficio se requiere: 1) estar ocupado en un empleo; 2) que ese empleo sea registrado, en el sentido de que realicen aportes a la seguridad social. El monto del beneficio que se percibe se pauta generalmente en función del nivel de ingresos laborales, ya sea porque depende de las contribuciones y éstas son un porcentaje de los ingresos (como es el caso de los sistemas de previsión social), o bien porque se gradúan en función de los niveles salariales (como es el caso de los subsidios o asignaciones familiares en algunos países).

De esta forma una de las características salientes de los seguros sociales es su lógica meritocrática. Para acceder a los beneficios de la seguridad social hay que tener mérito. El mismo se demuestra por la participación en el mercado laboral, y por el rendimiento que se tiene o tuvo en el mismo (medido por el nivel de remuneración al trabajo).

El rendimiento de este tipo de esquemas resulta entonces determinado por la dinámica de funcionamiento del mercado laboral. Esto ha sido históricamente problemático en América Latina debido a: 1) la elevada incidencia del trabajo asalariado no registrado y del empleo

informal; 2) los bajos niveles salariales y por tanto, una reducida masa de recursos sobre la cual se sustenta el financiamiento; 3) la discriminación de género en el mercado laboral.

De esta forma, los seguros sociales en América Latina se constituyen en una expresión de la desigualdad que impera en la región y que deriva en una parte sustantiva de la dinámica de los mercados laborales. La desigualdad se pone de manifiesto en dos elementos principales: 1) la exclusión de contingentes importantes de la población de la cobertura de estos cuerpos centrales de la protección social; y 2) la estratificación en el nivel de los beneficios, en la medida que los mismos reproducen la discriminación salarial del mercado laboral.

Esto es especialmente relevante en materia de desigualdad de género, lo que queda en evidencia si se analiza el caso específico de los sistemas de previsión social, que replican la discriminación de género propia del mercado laboral<sup>238</sup>. En primer lugar, la menor participación de las mujeres en el mercado laboral se traduce en un menor acceso a las coberturas previsionales. En segundo lugar, la persistencia del paradigma del hombre proveedor como base para la construcción de estas instituciones sociales, implica que las mujeres acceden a los beneficios de la previsión social como un derecho derivado de su relación de parentesco con “el hombre proveedor”, en lugar de acceder como consecuencia de un derecho propio surgido de su condición de ciudadanía. En tercer lugar, la sobre-representación de las mujeres en la precariedad e informalidad laboral, también da cuenta de su menor tasa de cobertura relativa en los sistemas de protección social (tanto en términos de acceso, como en términos de calidad del beneficio). En cuarto lugar, la combinación de trayectorias laborales más intermitentes y menores ingresos promedios a lo largo de la vida laboral, implica que el nivel de los beneficios recibidos es en promedio menor para las mujeres.

Además de estas discriminaciones que “heredan” del mercado laboral, los sistemas de previsión social tienen elementos de discriminación de género que le son propios. Por ejemplo, los sistemas que utilizan cálculos actuariales para la determinación de los haberes (este es el caso en

---

<sup>238</sup> Ver al respecto capítulo 4.

los sistemas de capitalización individual), penalizan a las mujeres porque tienen mayor esperanza de vida promedio que los hombres<sup>239</sup>. De esta forma, deben enfrentar vidas más largas sosteniéndose con menores recursos. Por otro lado, los sistemas previsionales sólo reconocen los aportes del trabajo productivo, y contribuyen a la invisibilización del rol central del trabajo de cuidado no remunerado. Asimismo fallan en reconocer las implicaciones que la organización social del cuidado tienen para las trayectorias laborales de las mujeres, y a su tiempo para sus historias contributivas y en última instancia, para la posibilidad de acceder a un haber previsional y para el monto del mismo.

Las reformas estructurales de los sistemas de protección social ocurridas en los 90s, y con matices extendidas en toda la región, profundizaron esta situación<sup>240</sup>. Las transformaciones siguieron los lineamientos de la llamada Nueva Ortodoxia Previsional, y se consolidaron en la promoción de esquemas que fortalecieran los componentes de capitalización y administración privada de los sistemas<sup>241</sup>. En la medida que el acceso y nivel de los beneficios de los seguros sociales se ató más fuertemente a la posición y rendimiento de las personas en el mercado laboral (en breve, estabilidad y nivel de los salarios), esto repercutió negativamente en las mujeres, en la medida que persisten sus trayectorias laborales más débiles. Además, en el marco de los sistemas reformados, la estructural invisibilización del aporte económico del trabajo de cuidado no remunerado se profundiza. Ni como parte de los debates en la etapa de las reformas, ni como consecuencia de los instrumentos asumidos, se incorporó esta cuestión.

Las consecuencias de las reformas previsionales de los 90s en América Latina, estuvieron lejos de acercarse a los objetivos, que al menos discursiva y teóricamente se habían propuesto. La registración no aumentó, la evasión no disminuyó, los haberes no mejoraron, la cobertura no

---

<sup>239</sup> Estas tablas involucran para el cálculo del beneficio, la mayor longevidad promedio de las mujeres, y por lo tanto derivan beneficios menores (ya que los fondos capitalizados tienen que alcanzar para cubrir una mayor cantidad de tiempo de sobrevivencia). De esta forma, la mayor expectativa de vida de las mujeres se transforma en un perjuicio, tanto más grave cuánto menor es la edad mínima normada para acceder al beneficio. Este último aspecto (el de las edades diferenciales por sexo, para acceder al beneficio previsional) es un claro ejemplo de una medida que pretendiendo atender la situación diferencial de las mujeres, la agravan.

<sup>240</sup> Para una revisión de las implicaciones de género de las reformas de previsión social, consultar Marco (2004) y Pautassi (2005).

<sup>241</sup> Para profundizar sobre los lineamientos de la Nueva Ortodoxia Previsional, ver Müller (2002).



se incrementó, sino todo lo contrario, disminuyó. Las consecuencias de esta situación sobre el nivel de ingreso, y la situación de pobreza de las personas (y especialmente las mujeres) mayores fue directo.

La insostenibilidad social de los sistemas de previsión social, que excluyen a sectores importantes de la población, y distribuyen beneficios insuficientes, se conjugó con el debilitamiento del paradigma de la nueva ortodoxia previsional, para derivar en procesos de contra-reforma, o reforma de la reforma de estos sistemas. El caso más extremo tal vez sea el de Argentina, que simplemente desmanteló el sistema reformado<sup>242</sup>. Pero existen otros casos intermedios, el más interesante de los cuales tal vez sea el chileno, que sin una reforma completa, incorporó elementos al sistema dotándolo de mecanismos de inclusión y mayor igualdad<sup>243</sup>.

El principal elemento de estas reformas es la incorporación de mecanismos o componentes que permiten extender la cobertura previsional. Dos ejemplos al respecto. En primer lugar, el caso de Argentina, que sancionó una ley que permitió la incorporación como personas beneficiarias del sistema a quienes no tenían registros contributivos suficientes. Por todo lo expuesto anteriormente, las mujeres están sobre-representadas en este grupo, y resultaron por lo tanto ampliamente beneficiadas<sup>244</sup>. En segundo lugar, el caso de Chile, que optó por incorporar un componente de pensión básica solidaria, que otorga un beneficio mínimo (o un monto que cubra la brecha entre este umbral y los ingresos propios) para todas las personas que no tengan acceso a un beneficio previsional<sup>245</sup>. Nuevamente aquí, las mujeres se encuentran sobre-representadas. En ambos casos, la consecuencia práctica es una virtual universalización de la cobertura previsional, y por lo tanto la inclusión en el sistema previsional de las mujeres que en manera desproporcionadamente mayor quedaba fuera del mismo.

---

<sup>242</sup> Argentina pasó en menos de 15 años de tener un sistema público de reparto, a un sistema mixto (con un componente de reparto de administración pública y un componente de capitalización de administración privada), a volver a un sistema público de reparto.

<sup>243</sup> Para una profundización de los procesos de contra-reforma o reforma de segunda generación en los sistemas de previsión social de América Latina, y sus implicaciones para las mujeres, ver Marco Navarro (2010), Aguirre y Scuro Somma (2010) y Yañez (2010).

<sup>244</sup> No por casualidad, en el debate público y mediático, a esta reforma en Argentina se la denominó “jubilación del ama de casa”.

<sup>245</sup> Para profundizar en el caso chileno, ver Yañez (2010) y Rodríguez Enríquez (2010).

Esta inclusión se hace a niveles básicos, generalmente mínimos. Es decir, esta reforma mejora en inclusión de las mujeres, pero es insuficiente para atender la desigualdad de los beneficios que se distribuyen. Adicionalmente, el acceso al beneficio se encuentra condicionado a la situación de ingresos de los hogares, por lo que las mujeres nuevamente no aparecen como portadoras autónomas de un derecho a este beneficio, sino de manera derivada de la situación económica del grupo de personas con las que conviven.

El caso chileno incorpora un elemento adicional de interés para la discusión en torno a la igualdad de género. Es el caso de la implementación del Bono por Hijo. El mismo consiste en una suma fija de dinero que se otorga a todas las mujeres que hayan sido madres, y que se deposita en su cuenta de capitalización individual. La implementación de este beneficio tuvo la pretensión de reconocer el valor del trabajo de cuidado no remunerado que realizan las mujeres en el proceso de crianza de sus hijos. Simultáneamente compensa la pérdida de ingresos por interrupción de la vida laboral, o por trayectorias laborales más débiles, consecuencia de las condicionalidades que imponen las responsabilidades de cuidado. El lado controvertido de esta “solución” es que no cuestiona la responsabilidad femenina en el cuidado, y según algunas visiones, contribuye a consolidarla<sup>246</sup>.

En síntesis, los seguros sociales en América Latina resultan insuficientes como mecanismos de sostenimiento de los ingresos de la población, y este hecho es más severo para las mujeres que para los varones. La principal razón es su organización en relación con el mercado laboral, lo que implica que los sistemas de seguridad social repliquen de manera más o menos directa la discriminación de género propia del mundo del trabajo. Esto deriva en una mayor exclusión relativa de las mujeres del acceso a los beneficios sociales que distribuye la seguridad social, y una menor calidad (expresada en el nivel) de los beneficios que reciben.

Los procesos de “contra-reforma” recientes han mejorado parcialmente la condición de las mujeres, en particular para las mujeres en edad pasiva. En varios países, la tendencia es a incorporar beneficios no contributivos en el marco de los sistemas contributivos, lo que permite

---

<sup>246</sup> Ver al respecto Pazos Morán (2010).

ampliar la cobertura a estos sectores de población anteriormente excluidos. Vale enfatizar que los beneficios que se distribuyen con estos mecanismos son, sin embargo, muy básicos.

En la última década larga, estas acciones en el campo de la seguridad social, fueron acompañadas por intervenciones en el campo de las políticas asistenciales o de promoción social, lo que en algún sentido implica el reconocimiento de que existen sectores de población que permanecen excluidos de las instituciones vinculadas al mundo del trabajo remunerado. Esto es lo que abordamos en la próxima sección.

### **8.3 LAS POLÍTICAS DE ASISTENCIA Y PROMOCIÓN SOCIAL: ¿OPORTUNIDAD PARA LAS MUJERES?**

La persistencia de elevados niveles de pobreza, y contingentes importantes de población excluidos de los cuerpos centrales de la seguridad social, impulsaron la implementación de políticas en el campo de la asistencia y la promoción social, con una serie de características compartidas (entre programas, y entre países).

En primer lugar, se ha ido imponiendo un discurso de derechos, como base para el diseño e implementación de los programas sociales. Esto se vincula con la promoción de marcos normativos alineados con el paradigma de los derechos económicos, sociales y culturales, que ha sido posible en la región por la consolidación de sistemas políticos democráticos. La medida en que la enunciación de estos derechos se condice con su efectivización (tanto por el rendimiento de las instituciones sociales, como por los propios valores que las mismas promueven) es materia de un debate que escapa a los alcances del presente trabajo.

En segundo lugar, los programas se conciben para alcanzar al menos dos objetivos simultáneos. Por un lado, atender en el corto plazo la carencia concreta (en materia alimenticia, nutricional, sanitaria, de ingresos, etc.), a través de la distribución de bienes (alimentos, de primera necesidad) o de ingresos monetarios. Por otro lado, brindar herramientas que permitan: 1) mejorar las posibilidades de inserción laboral o participación económica de las personas, y 2) romper la reproducción inter-generacional de la pobreza.

En tercer lugar, los programas se diseñan con una lógica focalizadora, concentrada en la población en situación de pobreza e indigencia. En algunos países, la pretensión es universalizar la cobertura de los programas a estos grupos de población<sup>247</sup>.

En cuarto lugar, los niños y niñas se constituyen en los principales destinatarios de los programas sociales, y las mujeres (madres) en las beneficiarias operativas de los mismos.

La cantidad y variedad de programas sociales diseñados e implementados para atender a la población en situación de pobreza e indigencia en la región es extensa. Los mismos pueden agruparse en cuatro grupos más relevantes.

#### ***Programas de asistencia nutricional y alimenticia***

Estos programas constituyen la versión más clásica de atención a la población en situación de pobreza extrema en la región, y han existido históricamente, en formatos variados, en casi todos los países de la región. Su objetivo es garantizar el derecho a la alimentación de las personas, como elemento esencial para la supervivencia física. Se asocian con el paradigma más tradicional de la política social, que consideraba que lo más adecuado era transferir bienes a los hogares en situación de vulnerabilidad, que les permitieran satisfacer sus carencias más básicas. En los últimos años, esta idea se ha flexibilizado y si bien todavía predominan las transferencias en especie, se habilita la idea de transferencias monetarias cuyo uso se condiciona a la adquisición de bienes alimenticios<sup>248</sup>.

Las formas que adoptan este tipo de programas incluyen: 1) transferencias de leche y suplementos dietarios para niños y niñas de menor edad, en el marco de programas nutricionales materno-infantiles; 2) programas de alimentación en establecimientos escolares (comedores escolares que proveen almuerzos y meriendas); 3) transferencias

---

<sup>247</sup> La mayor o menor cercanía con el objetivo de universalizar la cobertura al conjunto de la población pobre o indigente, depende fundamentalmente de las capacidades fiscales de los países.

<sup>248</sup> El método habitual para condicionar el consumo en este tipo de programas de transferencias, es mediante la entrega del beneficio por tarjeta bancaria, y la no habilitación de la misma para el pago de consumos que se encuentren fuera de la lista normativa que el programa establece. Estos límites no se vinculan sólo con bienes alimenticios vis a vis otros bienes, sino que también pautan el tipo de alimentos que los hogares “deben” consumir. Por ejemplo, la tarjeta se encuentra inhabilitada para el consumo de bebidas gaseosas (además de los “tradicionales” bienes nocivos como pueden ser las bebidas alcohólicas).

de bolsones de alimentos básicos; 4) subsidios a comedores comunitarios; v) transferencias monetarias condicionadas para consumo alimenticio básico.

### ***Programas de promoción de capacidades para el empleo***

Estos programas incluyen dos tipos básicos: 1) programas de capacitación para el empleo, y 2) programas de empleo de emergencia. El paradigma que sustenta estos programas se apoya en dos premisas básicas. La primera es que el trabajo remunerado (empleo) es la forma preferida y más genuina para acceder a un ingreso. La segunda, es que existen problemas por el lado de la oferta que impide a ciertos grupos de población acceder al empleo. Es decir, se considera que hay problemas de empleabilidad que son atributos personales de los individuos. El principal sería la falta de calificaciones para el empleo, sea ya un nivel de educación formal adecuado y suficiente, o capacidades específicas relativas a los oficios que se demandan.

Por lo anterior, estos programas se focalizan en determinados grupos que constituyen el núcleo duro del desempleo: 1) personas jóvenes; 2) personas mayores de 45 años; 3) mujeres.

Los programas de capacitación son más homogéneos y estables en el tiempo. Habitualmente se trata de facilitarles a las personas beneficiarias el acceso a talleres y cursos que las capacitan para el empleo. Más recientemente, estos programas se enmarcan en acuerdos con sectores productivos, de manera de producir capacitaciones “in situ” y garantizar en alguna medida la incorporación posterior de las personas beneficiarias a un empleo.

Los programas de emergencia vinculados al empleo, se han impuesto de manera más contundente con las sucesivas crisis económicas desde los 80s, y tuvieron su apogeo en los 90s cuando la incidencia del desempleo en la región aumentó considerablemente. Estos programas combinan dos objetivos. Por un lado sostener el ingreso frente a la ausencia de ingresos laborales (derivada del desempleo), y por otro lado, recrear capacidades que permitan la reinserción laboral.

Si bien estos programas se conciben originariamente como de emergencia, y se implementan en situaciones concretas de crisis macroeco-

nómicas que derivan en crecimiento de la incidencia del desempleo, la persistencia en décadas pasadas de problemas más estructurales de empleo, implicó que los mismos se sostuvieron en el tiempo y se consideraran como parte de las estrategias de reducción de la pobreza por ingresos.

La característica central de estos programas es la de exigir una condicionalidad vinculada al mundo del trabajo, que puede incluir: 1) terminalidad educativa; 2) capacitación para el empleo; 3) participación en la búsqueda de empleo; 4) promoción de formas asociativas de producción; 5) contraprestaciones laborales.<sup>249</sup>

Derivado más del contexto de su aplicación, que de su diseño original, estos programas han tenido como población beneficiaria principal a las mujeres, y sus implicaciones han sido ambiguas (ver recuadro 8.3 sobre el caso particular del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina)<sup>250</sup>. En general se señala un impacto positivo en el sostenimiento del ingreso de la población, y como consecuencia en la incidencia de la pobreza (particularmente de la pobreza extrema). También se señala que estos programas han tenido un impacto positivo en la creación de empleos en el corto plazo (y en algunos casos, también de corto plazo, en el sentido de empleos de duración determinada).

---

<sup>249</sup> CEPAL (2006:159, cuadro 5.2) presenta una buena síntesis de los programas de emergencia vinculados al empleo que se desarrollaron en la región.

<sup>250</sup> Evaluaciones de distintos programas de este tipo en la región pueden verse en Bravo *et. al.* (2004), Reinecke (2005), Rodríguez Enríquez (2008a) y Villatoro (2004).

### El plan jefes y jefas de hogar desocupados en Argentina

Rodríguez Enríquez (2008) estudia el caso del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados que se implementó en Argentina desde el año 2002 hasta el año 2010. El mismo consistió en un programa de transferencias monetarias condicionadas a: 1) la situación de desocupación de los jefes de hogares; 2) la presencia de niños o niñas menores de edad en el hogar; 3) la asistencia educativa de los niños y niñas; 4) la realización de una contraprestación laboral por parte del adulto beneficiario del plan. Desde el inicio, el plan tuvo un rasgo claramente feminizado en su cobertura, llegando a representar las mujeres casi el 80% del total de personas beneficiarias (que en su apogeo llegaron a ser 2 millones).

¿Cuáles fueron las implicaciones del programa desde el punto de vista de las personas beneficiarias?

- La percepción del beneficio no se consideró como una cuestión de derecho, sino como una cuestión de azar, lo que implica una debilidad en términos de la agencia social y la autonomía de las personas beneficiarias.
- La contraprestación laboral contribuyó a fortalecer la "ética del empleo", y la centralidad del empleo remunerado como eje organizador de la vida de las personas. También la idea de merecimiento, expresada en el consenso respecto de la necesidad de "hacer algo" a cambio del beneficio.
- Para las mujeres con niños y niñas pequeños (gran parte de las beneficiarias del programa) se presentó un conflicto a la hora de cumplir con la contraprestación, en la medida que el programa no previó ningún mecanismo de conciliación entre la obligación laboral y las responsabilidades de cuidado.
- El valor del beneficio monetario resultó claramente insuficiente, aunque clave como parte de las estrategias de sobrevivencia de los hogares, que lo combinaron con otros ingresos, mayoritariamente provenientes de empleos informales.
- El programa no contribuyó a modificar las restricciones estructurales a la inserción laboral de las mujeres, y a su acceso y control de recursos económicos.
- De hecho, el programa se desvanece cuando se implementa la Asignación Universal por Hijo, que exige contraprestaciones laborales, sino que incorpora condicionalidades vinculadas al cuidado.

Por el contrario, la evidencia es mucho menos contundente respecto de estos programas de empleo de emergencia o temporales, para crear empleos estables, que conformaran además los criterios básicos del empleo decente. Asimismo sus impactos son dudosos en relación con la actualización de las capacidades laborales de las personas, en la medida que la formación que brindan (ya sea a través de mecanismos específicos de capacitación, como a través de la contraprestación laboral que exigen), se vinculan débilmente con las demandas del mercado laboral. Finalmente, se considera que estos programas no han servido para remover los obstáculos estructurales a la incorporación

de ciertos grupos poblacionales al mercado laboral. Esto es particularmente cierto en el caso de las mujeres y la restricción que imponen a su participación laboral, las responsabilidades domésticas. En efecto, aún cuando en muchos casos las mujeres fueron las principales beneficiarias de este tipo de programas, la cuestión del cuidado no fue abordada por ellos.

### *Programas de promoción de microfinanzas*

Las microfinanzas se han venido imponiendo en los últimos años en América Latina como una manera alternativa de enfrentar los problemas de pobreza e indigencia, de la mano del financiamiento provisto por las organizaciones multilaterales de crédito, para llevar adelante acciones en este campo.

El primer supuesto implícito en esta mirada es que la población marginada de los circuitos mercantiles de intercambio, lo está por carencias propias. La falta de recursos iniciales, y la débil iniciativa emprendedora, aparecen como restricciones para alcanzar estándares mínimos de vida. El segundo supuesto implícito es que es justamente el espacio del intercambio mercantil, aquel donde las personas deben encontrar el medio de acceso a los bienes y servicios requeridos para satisfacer sus necesidades y deseos.

Desde esta perspectiva, la oferta de créditos de bajo monto, y con escasos requerimientos en términos de respaldo patrimonial, aparece como una oportunidad para que estos sectores poblacionales puedan iniciar actividades productivas que les permitan integrarse en la lógica mercantil, y con ello obtener los recursos necesarios para satisfacer un conjunto de necesidades básicas. Así, las microfinanzas aparecen asociadas directamente a las microempresas y a los microemprendimientos.

Muchos gobiernos nacionales en América Latina han adoptado este paradigma, en algunos casos como opción frente a los tradicionales programas de transferencias monetarias focalizadas y condicionadas. De esta forma han impulsado, frecuentemente con la intermediación de organizaciones de la sociedad civil, programas que buscan consolidar un circuito de microfinanzas a nivel local.



El estímulo central de la intervención estatal se focaliza en las propias instituciones micro-financieras, con menor atención a los impactos sobre los beneficiarios (deberíamos decir clientes) de estas acciones<sup>251</sup>. Es decir, la mayoría de los programas de micro-finanzas, son acciones de política pública cuyo objetivo es la consolidación de mercados de microcréditos. En este sentido, su “población” objetivo son las propias instituciones microfinancieras, y no la población que es atendida por éstas.

En los casos en que los programas tienen en cuenta este segundo aspecto, una de las lentes utilizadas con frecuencia ha sido la de favorecer a las mujeres de sectores socio-económicos más vulnerables, por considerarlas un grupo poblacional con privaciones prevalentes en términos de activos y recursos. Es decir, el paradigma de las microfinanzas ha permeado de manera significativa en las iniciativas de política social con perspectiva de género, y se ha adoptado como una herramienta efectiva para avanzar en el empoderamiento de las mujeres.

Los resultados en la materia son ambiguos, en línea con lo señalado para los casos de los programas de empleo temporal, y como veremos seguidamente en el caso de los programas de transferencias monetarias. Si bien se advierte un efecto positivo en permitir el acceso de las mujeres a recursos monetarios de los cuales de otra forma carecería, se considera que el empoderamiento que generan es limitado, porque limitado es el concepto de empoderamiento implícito en este tipo de iniciativas.

En efecto, en la medida que existe una analogía casi completa entre beneficiaria y clienta, y dado que los beneficios de los microcréditos sólo pueden realizarse en el ámbito mercantil, el empoderamiento promovido por este tipo de estrategia sólo alcanza un nivel individual. En pocos casos el empoderamiento individual de las mujeres que acceden a microcréditos se traduce en empoderamiento colectivo, de las comunidades, del movimiento de mujeres, etc.

Al nivel individual, asimismo, las posibilidades de empoderamiento a través del microcrédito aparecen limitadas. Se observa un efecto positivo en la dimensión de la autoestima y el poder interior, y de la mayor autonomía económica que los microcréditos pueden ayudar a sostener. Los resultados concretos en términos de confrontar con la subordina-

---

<sup>251</sup> Para una revisión de los debates en torno a las microfinanzas en América Latina ver Goldberg (2006) y Caro (2003).

ción, de transformar las relaciones inequitativas al interior de la esfera doméstica, de promover el poder colectivo en acciones comunitarias y políticas resulta mucho más difuso (ver al respecto Rodríguez Enríquez, 2008b; Rankin (2002).

### ***Programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC)***

Los PTC constituyen en la actualidad la principal estrategia para hacer frente a los problemas de pobreza que caracterizan a la región. Se trata de transferencias de dinero, en niveles mínimos, a sectores más o menos extendidos de la población, que deben demostrar una situación de carencia específica, y realizar ciertas contraprestaciones a cambio, en general bajo la forma de velar por la asistencia escolar y el control de salud, de sus hijos e hijas. Su participación creciente en el conjunto de programas sociales, la relevancia cuantitativa que tienen en varios países, en términos de cobertura, beneficios que transfieren y presupuestos que involucran, y sus implicaciones particularmente relevantes para las mujeres, implican que analicemos estos programas con una profundidad particular. Esto es lo que hacemos en la próxima sección.

#### **8.3.1 Los programas de transferencias monetarias condicionadas: un análisis feminista de sus fundamentos<sup>252</sup>**

La expansión y consolidación de este tipo de programas no es casual, sino que se sustenta en el fortalecimiento de un cuerpo teórico que sostiene que la mejor forma de atender la situación de las personas pobres, es a través de transferencias monetarias, focalizadas y condicionadas. Banco Mundial (2009) constituye una completa sistematización y síntesis de las razones teóricas por las cuales sostener estas tres características básicas de los PTC. El elemento central de los argumentos es la concepción de las personas como agentes económicos racionales que buscan optimizar su situación<sup>253</sup>. Por lo mismo, lo que se estudia son las implicaciones que la focalización y las condicionalidades tienen en la conducta de las personas, de manera que el otorgamiento del beneficio garantice la conducta individual y social óptima para la superación de la situación de pobreza.

Un primer punto a resaltar tiene que ver entonces con el hecho de que se trate de transferencias monetarias. En efecto, esta característica im-

<sup>252</sup> Esta sección se basa en Rodríguez Enríquez (2011b).

<sup>253</sup> Para una lectura feminista crítica de la noción de racionalidad económica, ver capítulo 1 en este volumen.

plica un punto de inflexión respecto del paradigma de política social tradicional, que sostenía la conveniencia de transferencias en especie para garantizar un consumo efectivo en bienes que mejoraran la condición de pobreza (por ejemplo alimentos o servicios básicos de salud)<sup>254</sup>.

Hacia fines de la década del 90, comienzan a cobrar fuerza argumentos que discuten esta visión, y sostienen en cambio que resulta más eficiente que el Estado intervenga mediante la redistribución directa de recursos monetarios. En primer lugar, porque “en la mayoría de los países en desarrollo, el gasto público en infraestructura y servicios públicos... a menudo omite llegar a los muy pobres”<sup>255</sup>. En segundo lugar, porque “los mercados pocas veces funcionan perfectamente en la práctica y algunas veces fallan en formas que impiden a los pobres ser tan productivos como podrían serlo de otra manera”<sup>256</sup>. En tercer lugar, porque “las transferencias monetarias podrían constituir instrumentos adecuados para compensar a familias que sufren de desventajas heredadas”<sup>257</sup> (Banco Mundial, 2009:49-50).

De esta forma, al paternalismo estatal que sostenía la conveniencia de distribuir directamente bienes y servicios para satisfacer las necesidades básicas de la población pobre, se lo sustituye por la distribución directa de ingresos monetarios, para garantizar un uso más eficiente de los recursos públicos.

Sin embargo, no se trata del abandono de la idea del paternalismo, es decir, de la necesidad de que el Estado oriente el comportamiento de la población pobre que pareciera no saber por sus propios medios, cómo salir de la situación de pobreza. Por el contrario, se trata de una reconfi-

---

<sup>254</sup> Esa noción se complementaba con la premisa que los gobiernos debían orientar sus recursos monetarios a fortalecer el crecimiento económico, cuyo beneficios se derramarían al conjunto de la población de manera más o menos automática.

<sup>255</sup> Este es el caso que se señala, por ejemplo, respecto a los grandes subsidios a la electricidad que existían en México, en vísperas de la implementación del Programa Oportunidades. “Los proponentes del programa pionero de PTC, Oportunidades, explícitamente acompañaron la iniciativa como una alternativa a los subsidios de la electricidad y las tortillas, en forma que sería más equitativa (al llegar a los pobres) y más eficiente (eliminando las distorsiones de precios generadas por los subsidios)” (Banco Mundial, 2009:49).

<sup>256</sup> “Si las causas primeras de estas fallas son demasiado costosas de corregir, la distribución simple de los recursos actuales puede ser capaz de reducir los costos de la eficiencia.” (Banco Mundial, 2009:49).

<sup>257</sup> “Las diferencias asociadas con circunstancias sobre las que no tienen control los individuos (como raza, género o antecedente familiar) se consideran con mucha frecuencia como “desigualdad de oportunidad” (Banco Mundial, 2009:50).

guración de esta idea bajo la forma de las condicionalidades que van a determinar cuál es el comportamiento adecuado que hace a las personas pobres mercedoras de la asistencia monetaria.

Según Banco Mundial (2009) existen tres tipos de argumentos que favorecen la imposición de condicionalidades para el acceso a las transferencias monetarias. En primer lugar, un conjunto de argumentos clasificables dentro de la categoría “microfundamentos del paternalismo”, que resultan en una versión contemporánea de la noción tradicional de que “el gobierno puede conocer mejor lo que es bueno privadamente para los pobres, que los mismos pobres, al menos en algunos dominios” (Banco Mundial, 2009:52).

Las condicionalidades establecidas en los PTC se vinculan con la asistencia escolar de los niños y niñas, y con su control de salud. La presunción, entonces, es que los hogares pobres fallan en la “inversión” que hacen en la educación y salud de sus hijos e hijas, y por lo tanto es necesario “obligarlos” a un consumo más óptimo de estos rubros<sup>258</sup>. Por lo mismo, las condicionalidades se establecen de manera punitiva, es decir, su falta de cumplimiento implica la pérdida (total o parcial, más o menos automática) del beneficio. Esta imposición se considera necesaria para garantizar el cumplimiento efectivo de la condicionalidad, y en consecuencia la correcta inversión de la población pobre en su propio capital humano.

En segundo lugar, existen argumentos de economía política, que consideran que estos programas pueden conseguir mayor apoyo por parte de la población (los contribuyentes que con los impuestos que pagan permiten el financiamiento de los programas), si se imponen condicionalidades. Mediante el cumplimiento de las mismas, los pobres estarían demostrando su esfuerzo por salir de la situación de pobreza y en consecuencia serían mercedores de dicha asistencia.

En tercer lugar, existen argumentos de eficiencia social, que consideran que las condicionalidades pueden ayudar a acercarse más próxima-

---

<sup>258</sup> Las razones de esta mala inversión se vinculan con información imperfecta (no advertir los beneficios de la educación) y con altruismo paternal incompleto (que los padres tomen una decisión diferente a la que tomarían los hijos e hijas en su lugar). Adicionalmente, se señala que puede existir conflicto de intereses entre padres y madres. Considerando que el altruismo de las madres es menos incompleto que el de los padres, es que se sugiere que las madres sean las beneficiarias de las transferencias (Banco Mundial, 2009).

mente al óptimo social, mediante la inversión en capital humano que realizarían los hogares pobres, beneficiarios de los PTC. Esto es así porque la educación y la salud (bases de las condicionalidades) son bienes meritorios, cuyo consumo reporta un bien no sólo a quien los consume, sino al conjunto de la sociedad.

Finalmente, los PTC constituyen una versión *aggiornada* del paradigma de la focalización. Desarrollada en el contexto de programas de ajuste estructural en la región, y en el marco de propuestas privatizadoras de las políticas sociales, esta mirada postuló que a diferencia de la provisión universal, caracterizada como muy costosa e ineficiente, la focalización podía permitir que los gobiernos redujeran la pobreza con mayor eficiencia<sup>259</sup>. Sojo (2007) considera que los PTC se sostienen sobre una versión remozada del paradigma focalizador reduccionista. A diferencia de aquel, esta visión que toma fuerza a fines de los 90s, atribuye mayor importancia a las causas de la pobreza y define a la protección social como el “conjunto de intervenciones públicas que ayudan a los individuos, hogares y comunidades, en el manejo del riesgo y que apoyan a los más pobres; tales intervenciones deben establecer relaciones de refuerzo mutuo con las áreas de educación y salud en torno al desarrollo del capital humano.” (Sojo, 2007:119) En esta visión, entonces, la focalización se comprende como una alternativa eficiente para lograr la inversión social óptima<sup>260</sup>.

La literatura feminista manifiesta varios reparos con estos principios básicos de los PTC. Una primera dificultad es la de considerar que estos programas actúan sobre una población conformada por agentes económicos racionales. La propia noción de racionalidad (en los términos concebidos por la teoría económica neoclásica) se contradice con la concepción de las personas, y las relaciones que las vinculan,

---

<sup>259</sup> El concepto de eficiencia se utiliza predominantemente en el análisis financiero y tiene un parentesco cercano con la noción de óptimo. Se refiere a las cantidades monetarias mínimas de recursos requeridas para generar un cierto producto (Cohen y Franco, 1992). Aplicado a los PTC, este concepto refiere a la manera más “barata” de conseguir el impacto per cápita más grande en la población pobre, dada una cantidad de recursos públicos escasos.

<sup>260</sup> Los PTC también pueden considerarse como una versión poco ortodoxa de programas focalizados dada la enorme extensión que, en algunos casos, alcanza su cobertura. Hablar de programas focalizados con 5 millones de beneficiarios puede resultar extraño. Sin embargo, la caracterización de programas focalizados refiere al hecho de la definición de una población objetivo determinada, que excluye de la posibilidad de acceso al beneficio a quienes no cumplen con las características y requisitos exigidos.

como socialmente determinadas. La economía feminista observa que las preferencias de las personas y las decisiones tomadas para su satisfacción, se encuentran atravesadas por relaciones de género que implican situaciones de subordinación de las mujeres, así como roles socialmente establecidos que restringen las autonomías individuales.

En este sentido, por ejemplo, la sugerencia de que las mujeres sean las titulares de los beneficios que distribuyen los PTC, debido a que gracias a su “altruismo menos incompleto” derivarán su uso en beneficio de los niños, niñas y adolescentes, implica desconocer que el rol de cuidadoras de las mujeres está socialmente construido, y que el mismo constituye una de las bases de sustentación del modo vigente de reproducción social, con derivaciones concretas en términos de inequidades<sup>261</sup>.

Una segunda dificultad radica en la noción misma de corresponsabilidades, que deriva de la presunción de la responsabilidad individual en la situación de pobreza de las personas, en su capacidad para invertir adecuadamente en recursos básicos como la educación y la salud. En esta línea, los argumentos que resaltan la evidencia de un proceso de feminización de la pobreza, dan cuenta que la menor capacidad de las mujeres de generar ingresos propios (y que aumenta su probabilidad de padecer situaciones de pobreza) no deriva principalmente de sus características, ni de sus actitudes (respecto de la inversión en su propio capital humano, o respecto de la inserción en el mercado laboral), sino que está explicada fuertemente por los mecanismos que excluyen a las mujeres (en mayor medida que a los varones) de los canales más habituales de acceso a recursos económicos (el mercado laboral, los sistemas de protección social y las normas que regulan la propiedad de los activos).

En definitiva, se trata de situar tanto a la explicación de la ocurrencia de la pobreza como a las propuestas para su superación, en el marco de dinámicas sociales genéricas, que imponen restricciones efectivas a las mujeres. Poner en evidencia estos mecanismos es imprescindible para ajustar el diseño y la implementación de los PTC, de modo de evitar externalidades que deriven en una profundización de la inequidad de género.

---

<sup>261</sup> De hecho, las políticas de atención a la población pobre deberían introducir mecanismos para transformar este rol cuidador, en la medida que el mismo es determinante de la situación de pobreza de muchas mujeres.

### 8.3.2 La experiencia de los PTC en América Latina: ¿oportunidad para las mujeres?<sup>262</sup>

En la actualidad existen en América Latina unos<sup>263</sup> 40 PTC, que alcanzan a más de 20 millones de hogares, y cerca de 100 millones de personas. Involucran en promedio recursos equivalentes al 0.25% del PBI, aunque tanto la magnitud como la cobertura de los programas difiere de manera sustantiva entre países (CEPAL, 2009).

La mayoría de los PTC latinoamericanos reflejan los aspectos comunes de este tipo de programas: 1) transferencia de recursos monetarios (en algunos casos con transferencias complementarias en especie); 2) focalización en población pobre o en pobreza extrema; 3) focalización prioritaria en hogares con niños, niñas y adolescentes (si bien eventualmente se admiten otras categorías de hogares sin hijos/as); 4) condicionalidades vinculadas con la asistencia escolar de los niños, niñas y adolescentes y controles de salud y nutricionales de los niños, niñas y adolescentes y de las mujeres embarazadas; 5) la preferencia por la transferencia del beneficio a las madres<sup>264</sup>.

La CEPAL (2009) y el Banco Mundial (2009) dan cuenta que a pesar de estos rasgos básicos compartidos por todos los PTC, también se verifican fuertes heterogeneidades en la región, que pueden sintetizarse en las siguientes:

- Cobertura: los programas más consolidados alcanzan a la totalidad de los hogares indigentes y gran parte de los hogares pobres (como resulta ser en Brasil y México), mientras que en otros casos (mayormente en los países de Centroamérica) la cobertura no supera al 20% de la población pobre.

---

<sup>262</sup> Esta sección se basa en Rodríguez Enríquez (2011b). Algunas de las conclusiones que aquí se exponen también fueron presentadas de manera sintética en Rodríguez Enríquez (2011a).

<sup>263</sup> Lo impreciso de la afirmación deriva del hecho de que existen casos de programas nacientes y otros en etapa de desactivación o de absorción por parte de otros nuevos. La cantidad de PTC, que supera a la cantidad de países en la región, se debe a la convivencia de más de un PTC en algunos países, implementados en niveles jurisdiccionales diferenciados, o focalizados en distintas poblaciones objetivo.

<sup>264</sup> La preferencia por las madres como beneficiarias operativas del programa se expresa en algunos casos en la obligatoriedad de que así sea. En otros deriva de la propia lógica de implementación del programa y del contexto en el que sucede, que promueve que sean las mujeres las que soliciten el beneficio.

- **Objetivos:** si bien todos los programas se imponen objetivos de reducción de la pobreza, algunos enfatizan el corto plazo (priorizando el impacto de la transferencia) y otros el largo plazo (priorizando la inversión en capital humano que deriva de la intervención).
- **Impactos:** tanto el nivel de cobertura, como el de beneficio, como la situación previa al programa en cada país, dan cuenta de los impactos diferenciales que los mismos tienen. En síntesis se señala:
  - Impacto positivo en las tasas de acceso y cobertura de educación y salud. Impacto menos evidente en indicadores de rendimiento en estas áreas, por ejemplo en términos de aprendizaje o estado nutricional.
  - Impacto positivo en los ingresos, particularmente en aquellos casos en que los beneficios transferidos representan una proporción significativa del valor monetario de las líneas de indigencia y pobreza<sup>265</sup>.
  - Impacto positivo en la incidencia y la brecha de la pobreza, derivadas de una buena focalización. La magnitud de este impacto difiere, una vez más, en función de la cobertura del programa y del beneficio que distribuye, pudiendo llegar a ser nula en los casos más extremos.
  - Las transferencias de los PTC transforman relativamente las pautas de consumo de los hogares. Se incrementa el gasto en alimentos y mejora la calidad de los alimentos consumidos.
  - Varios PTC han conseguido reducir el trabajo de los niños, niñas y adolescentes. En otros casos este impacto no es evidente.

---

<sup>265</sup> La forma de determinación de los beneficios de los PTC latinoamericanos, así como su magnitud, difieren de manera sustantiva. En algunos casos se trata de un monto fijo y homogéneo por hogar, establecido arbitrariamente, o con algún patrón de referencia, por la autoridad de aplicación. En otros casos el beneficio se gradúa según la composición de los hogares. En otros, se determina como una proporción determinada de cierto umbral establecido (por ejemplo, de la línea de indigencia, o de la línea de pobreza).



- En los casos en que los beneficios se distribuyen por medios bancarizados, se ha conseguido reducir los costos de transacción para los beneficiarios (evitando el insumo de tiempo en las colas de cobro y la posibilidad de “intermediarios”) y el estigma producido por los programas.
- En los PTC con mayor antigüedad y más estables en el tiempo, los mismos han contribuido a superar las restricciones de liquidez de los hogares, y a fortalecer su capacidad de ahorro y las posibilidades de acceso al crédito, y con ello han mejorado la inversión productiva de pequeña escala.
- El conjunto de los PTC no evidencia desincentivos notorios a la oferta laboral de la población adulta de los hogares beneficiarios.
- Una apreciación general que puede hacerse sobre los PTC en la región es que a pesar de ser programas cuyas recipientes mayoritarias son las mujeres, es apreciable la ausencia de consideraciones de género en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los mismos. Este es tal vez el rasgo más homogéneo del conjunto de los PTC. En este sentido, aún cuando la literatura que estudia las implicaciones específicas de estos programas sobre las mujeres y la igualdad de género es escasa, pueden realizarse algunas observaciones que se sintetizan a continuación. Vale aclarar que las conclusiones que aquí se comentan refieren a los PTC que focalizan en hogares con niños, niñas y adolescentes, y que imponen condicionalidades relativas a su educación y salud, por ser la mayoría de los programas de este tipo que se implementan en la región<sup>266</sup>.

---

<sup>266</sup> En el futuro sería interesante ampliar la indagación a los PTC que atienden a otra población objetivo, ya que sus implicaciones para las mujeres y la igualdad de género pueden presentar matices diferentes.

### ***Las mujeres resultan beneficiarias operativas de los PTC y tienen un derecho derivado al ingreso que perciben***

En los programas focalizados en hogares con niños y niñas (que son la mayoría) el beneficio es en general percibido por la mujer. Ya se mencionó que incluso existen argumentos “teóricos” a favor de entregarles el beneficio a las madres. Esto ha llevado a considerar a las mujeres como beneficiarias de estos programas, y a señalar que este hecho da cuenta de la perspectiva de género que contienen<sup>267</sup>.

Sin embargo, puede afirmarse que el hecho que un programa esté dirigido a las mujeres, no implica que tenga incorporado enfoque de género, ni garantiza que contribuya a la promoción de los derechos de las mujeres y a la igualdad de género. De hecho, la feminización de los PTC, no constituye a las mujeres en las portadoras del derecho al beneficio. Es decir, no es un derecho que las asiste a ellas en tanto personas, sino que es un derecho derivado de su relación de parentesco con los verdaderos portadores de este derecho: los niños, niñas y adolescentes.

Las mujeres son, por tanto, beneficiarias operativas. Esta funcionalidad se sostiene, como se mencionó anteriormente, en la creencia de que las mujeres tienen una mayor predisposición “natural” a redistribuir los recursos al resto de los miembros del hogar, a una actitud altruista a favor del bienestar de los niños y las niñas, y a un manejo más prudente, cauteloso, cuidadoso y eficiente de los recursos.

Por este motivo, en algunas evaluaciones se da cuenta que este tipo de beneficios no tiene para las mujeres connotaciones de un ingreso propio, ni de un derecho. Frente a la posibilidad de ser o no beneficiarias aparece más bien, un sentimiento de gratitud-resignación<sup>268</sup>. Es decir, prevalecen expresiones del tipo “por suerte me lo dieron”, “cuando se termine se termina”, “mientras me lo den lo aprovecharé”.

Esta noción de “azar” en relación con la posibilidad de recibir el beneficio, se desvanece a medida que los programas consiguen mayor ins-

<sup>267</sup> Es por ejemplo lo que afirma Draibe (2006) al estudiar el caso del Bolsa Familia en Brasil, y Espinosa (2006) en su estudio del Programa Oportunidades de México.

<sup>268</sup> Serrano (2005), Armas Dávila (2004), Rodríguez Enríquez (2008a). También puede derivar en sentimientos de culpabilidad, cuando la madre no está allí para reclamar el beneficio, como puede ser el caso de las madres migrantes (agradezco a Amaia Pérez Orozco por esta contribución).

titucionalidad, mayor tiempo de duración, mayor extensión, consenso social, y reconocimiento como derecho de los hijos e hijas.

***Los PTC mejoran los ingresos de los hogares y de las mujeres, pero... ¿fortalecen la capacidad de las mujeres para tomar decisiones más autónomas de consumo?***

Como se mencionó al inicio, aún con muchas diferencias entre casos, hay consenso en que los PTC efectivamente mejoran los ingresos de los hogares perceptores, y pueden en algunos casos tener impactos positivos efectivos sobre la incidencia de la pobreza y la indigencia. Por lo mismo, es posible concluir que estos programas mejoran la situación material de los niños, niñas y adolescentes, pero también de las mujeres y de los restantes miembros de los hogares.

De hecho, los PTC significan un ingreso para las mujeres, del cual de otra forma carecerían. Esto es así porque la mayoría de las beneficiarias de los PTC proceden de trayectorias laborales débiles, que combinan episodios de desocupación, con ocupaciones inestables, no registradas, precarias y mal remuneradas. En muchos casos, las beneficiarias de los PTC proceden de la inactividad. En qué medida la percepción del beneficio por parte de las mujeres se traduce en un efectivo control sobre el mismo es materia de debate y no parece haber conclusiones contundentes. Al respecto pueden señalarse al menos tres aspectos.

En primer lugar, es interesante notar la diferente percepción de hombres y mujeres respecto del beneficio, y con ello, respecto de su influencia en los procesos de toma de decisiones sobre su utilización. Para los hombres se trata de un ingreso para los niños y niñas, y en este sentido advierten que es positivo que lo administren las mujeres. Para las mujeres, el beneficio es de “ellas”, y como tal, lo utilizan naturalmente para adquirir consumos para sus hijos e hijas<sup>269</sup>. Por esta misma razón, los cambios en la toma de decisiones dentro de las familias, como consecuencia de la percepción del beneficio monetario, ha sido modesto.

A pesar de esto, alguna evidencia disponible señala que el hecho de que el beneficio se pague a la mujer mejora su auto-estima, reduce la dependencia con relación al compañero y reduce los conflictos domésticos.<sup>270</sup>

---

<sup>269</sup> Ver al respecto Maldonado *et. al.* (2006) y Espinosa (2006).

<sup>270</sup> Evangelista da Cunha y Benfca da Cámara Pinto (2008), en referencia al Programa Bolsa Familia.

En segundo lugar, la incorporación al hogar de ese ingreso “destinado a los niños y niñas” parece debilitar la obligación que los hombres sienten a contribuir con el ingreso familiar. Adicionalmente, se producen conflictos cuando la participación de las mujeres en las actividades de los programas es percibida como un parcial abandono de otras responsabilidades domésticas. En ciertos casos, los hombres dejan de aportar a la organización de la economía del hogar cuando perciben que hay disponibilidad de recursos adicionales en el mismo<sup>271</sup>.

En tercer lugar, la evidencia es ambigua en relación a las implicaciones de la percepción del beneficio por parte de las mujeres en relación con la profundización de contextos de violencia doméstica. En la evidencia disponible, no se detectan para la mayoría de los PTC existentes, conflictos al interior de la pareja y la familia por el papel de las mujeres en la gestión de los programas, pues los hombres entienden que es un beneficio que también los incluye al abarcar al conjunto de la familia. No obstante se aducen casos en que la mayor autonomía de las mujeres genera situaciones de violencia doméstica, que no derivan específicamente de la percepción del beneficio, sino que en la mayoría de los casos potencian situaciones de violencia pre-existentes<sup>272</sup>.

### ***Los PTC refuerzan el rol cuidador de las mujeres***

El establecimiento de condicionalidades como característica central definitoria de los PTC, es uno de los elementos más controvertidos en términos de sus implicaciones para las mujeres y la equidad de género. Las condicionalidades que imponen velar por la educación y la salud de los niños y las niñas son las más conflictivas.

El principal reparo a estas condicionalidades es que al ser las mujeres las responsables de dar cuenta de ellas, se estaría reforzando su rol como principales responsables del cuidado<sup>273</sup>. En breve, y en el lenguaje propio de los fundamentos de estos programas, las beneficiarias de los PTC son las responsables de la correcta inversión del beneficio en la acumulación del capital humano de sus hijos e hijas.

---

<sup>271</sup> Ver al respecto Villatoro (2007), Adato *et. al.* (2000) y González de la Rocha (2003).

<sup>272</sup> Ver al respecto Villatoro (2007), Maldonado *et. al.* (2006) y Rivera *et. al.* (2006).

<sup>273</sup> Villatoro (2007), Serrano (2005), González de la Rocha (2003), Arriagada y Mathivet (2007), Rodríguez Enríquez (2008a), Suárez y Libardoni (2007), Cecchini *et al* (2009), Pautassi y Zibecchi (2010), Molyneux (2007).

Esto es controvertido. En primer lugar, en términos simbólicos, en la medida que perpetúa la noción socialmente construida de que las mujeres son las principales responsables del cuidado de las personas con las que conviven, especialmente de aquellas dependientes<sup>274</sup>.

En segundo lugar, en términos de las implicaciones sobre la intensidad del uso del tiempo de las mujeres. Los PTC imponen exigencias adicionales al uso del tiempo de las mujeres cuando la gestión de cobro es engorrosa (por ejemplo, requiere de largas colas los días en que se percibe), o cuando la obtención de los certificados que deben presentarse para acreditar el cumplimiento de las condicionales es trabajosa. Otra demanda adicional sobre el tiempo de las mujeres ocurre cuando deben concurrir a encuentros comunitarios como parte de su participación en el programa (por ejemplo a charlas educativas)<sup>275</sup>.

Martínez Franzoni y Voorend (2008) señalan que el reconocimiento al papel de las mujeres en el ámbito doméstico que trae aparejada la entrega a ellas de las transferencias, viene acompañado del maternalismo en el acceso a los servicios sociales. Estos servicios se orientan a atender a las mujeres en función de su papel reproductivo (caso de los servicios de salud, principalmente dirigidos a control de embarazo, parto y post parto) o de cuidados (caso, por ejemplo, de otros servicios incluidos en el Chile Solidario).

### ***Los PTC producen trampa de inactividad y no promueven la participación laboral de las mujeres***

El reforzamiento del rol cuidador de las mujeres que implican los PTC se profundiza por el hecho que estos programas no se constituyen en mecanismos adecuados para promover la inserción laboral de las mujeres, y la generación de ingresos propios por otros medios, que rompan la dependencia estricta de la asistencia pública.

Los PTC, por su propia condición de programas condicionados a la verificación de una situación de carencia o insuficiencia de ingresos, son pasibles de padecer problemas de “trampa de pobreza”. Esto ocurre cuando los hogares deciden no procurarse ingresos por fuera del pro-

---

<sup>274</sup> Ver al respecto Cecchini *et. al* (2009), Martínez Franzoni y Voorend (2008).

<sup>275</sup> Ver al respecto Espinosa (2006). Ejercicios cuantitativos que evalúen este aspecto podrían echar más luz al asunto.

grama, si los mismos pueden amenazar la percepción del beneficio. La probabilidad de que este fenómeno ocurra es más alta, cuánto menores y más inestables sean los ingresos que pueden obtenerse en el mercado laboral (como suelen ser los ingresos que las beneficiarias potencialmente obtendrían).

Adicionalmente, los PTC podrían estar generando una “trampa de la inactividad”. Y esto nuevamente se vincula con el contexto en el cual los programas operan. Frente a las escasas oportunidades laborales y a la debilidad de las trayectorias laborales de las beneficiarias, el ingreso percibido por los PTC puede desincentivar la búsqueda de participación laboral. Una vez más, esta trampa será más probable cuanto mayor sea el beneficio del programa, y menores los ingresos que pueden percibirse fuera de él.

En consonancia con esto, la presencia de componentes en estos programas, que busquen fortalecer las capacidades laborales de las mujeres, y facilitar su inserción en el trabajo productivo son débiles, cuando no directamente inexistentes.

La despreocupación de estos programas en esta dimensión particular, se evidencia en la ausencia de estrategias explícitas de salida. En la mayoría de los casos, la salida del programa se da por cumplimiento de la edad límite de los niños, niñas y adolescentes. Es decir, en las trayectorias individuales, hay mujeres que pueden vivir varios años como receptoras de estos programas, tiempo durante el cual no tienen posibilidad de recrear sus capacidades vinculadas con el mundo laboral, ni de ejercer dichas actividades laborales. Cuando sus hijos e hijas cumplan la mayoría de edad, estas mujeres se enfrentarán a la doble circunstancia de perder los ingresos monetarios, y contar con muy débiles condiciones para la inserción laboral<sup>276</sup>.

---

<sup>276</sup> Algunos PTC están embrionariamente abordando esta cuestión. La Red de Protección Social (RPS) de Nicaragua introdujo en su segunda fase un programa de formación para el trabajo para jóvenes. En el caso de Oportunidades de México y Chile Solidario se han diseñado esquemas de micro crédito para establecer negocios independientes. Recientemente, Honduras está estudiando la incorporación de un programa orientado a la formación laboral (Cecchini *et al.*, 2009).

### ***Los PTC fortalecen el empoderamiento de las mujeres, más allá de la dimensión estrictamente económica***

Algunos estudios señalan que más allá de la debilidad en el empoderamiento estrictamente económico que generan estos programas, las mujeres en efecto ganan en dimensión ciudadana. El funcionar como “las” interlocutoras con el Estado “proveedor” las pone en una posición relacional con las instituciones que antes de estos programas no existía. Por otro lado, cuando la transferencia del beneficio se acompaña de otras actividades que involucran la interrelación entre beneficiarias, y/o la participación en actividades comunitarias, se consigue un avance en la participación, que también empodera a las mujeres.

Villatoro (2007), tomando conclusiones de varios trabajos sobre el tema, reconoce que además de esta dimensión institucional y de participación, existen otros elementos que indicarían cierto grado de “empoderamiento” de las mujeres, a partir de ser beneficiarias de los PTC. “Las investigaciones cualitativas sobre Oportunidades y Bono Solidario revelan que las madres han evidenciado grados crecientes de empoderamiento psicológico, los que se expresan en el incremento de su auto-confianza y su autoestima y una mayor “apertura mental” (Armas Dávila, 2004; Adato *et al* 2000). Suárez y Libardoni (2007) indican que desde el momento en que las beneficiarias de Bolsa Familia tuvieron que realizar los trámites asociados con la participación en el programa, comenzaron a percibir que formaban parte de un espacio social más amplio que el barrio. La participación en Bolsa Familia también ha permitido una mayor visibilidad y validación de las mujeres como consumidoras. Por su parte, Arriagada y Mathivet (2007) señalan que muchas veces las mujeres participan en los programas para salir de su entorno habitual y compartir con otras mujeres, lo cual favorece la constitución de redes sociales de apoyo”<sup>277</sup>.

En síntesis, los PTC presentan resultados ambiguos y a veces contradictorios para las mujeres. En primer lugar, los PTC representan un efectivo reconocimiento de la existencia de contingentes numerosos de población estructuralmente marginados de las coberturas de los sistemas de protección social, cuya situación debe ser atendida con intervenciones del Estado. En segundo lugar, las mujeres son la mayoría de las beneficiarias de estos programas. Sin embargo, no poseen derecho propio a recibir

---

<sup>277</sup> Villatoro (2007:35).

este ingreso, sino que lo hacen como derecho derivado de su situación familiar. En tercer lugar, las implicaciones de los PTC sobre la autonomía económica de las mujeres son ambiguas. Los PTC otorgan a las mujeres un ingreso del cual de otra manera carecerían (dadas sus dificultades para acceder a recursos económicos y principalmente la discriminación que sufren en el mercado laboral). Este ingreso produce en efecto una mejoría en el nivel material de vida de las mujeres y sus hogares, aunque la magnitud de este progreso depende del nivel y características del beneficio. Sin embargo, la autonomía en el control y uso de este recurso monetario es variable, y el mismo no parece producir transformaciones significativas en los procesos de toma de decisión sobre el uso de los recursos, al interior de los hogares. En cuarto lugar, los PTC no contribuyen a desafiar y transformar la división sexual del trabajo y el inequitativo reparto de las oportunidades y responsabilidades de trabajo productivo y de cuidado. Por el contrario, los PTC refuerzan el rol cuidador de las mujeres, fundamentalmente a través de las condicionalidades impuestas. Adicionalmente, los PTC producen “trampa de la inactividad”, desincentivando la búsqueda de ingresos propios de las mujeres, a través de la inserción en el mercado laboral. En este sentido, los mecanismos de salida de los PTC, vinculados con la generación de actividades productivas o incremento de las capacidades laborales, son escasos y débiles.

#### **8.4 Y CON LA DESIGUALDAD, ¿QUÉ HACEMOS?**

Tanto el análisis de los sistemas de seguridad social, como el de los PTC se focalizaron en sus implicaciones para la atención a la población en situación de pobreza. En ambos casos ésta parece ser el principal cometido de los sistemas de protección social. Se trata, como se definió al inicio, de garantizar a través de un mecanismo u otro, un manejo sostenible del riesgo por parte de las personas.

Que estas instituciones no expliciten a la desigualdad como uno de los problemas que pretenden atender, no implica que no tengan incidencia en la misma. Lo primero que puede señalarse al respecto, es que la conformación de sistemas de protección social segmentados, con un cuerpo central conformado por el sistema de seguridad social construido en relación con la situación de las personas en el mercado laboral, y un cuerpo “adicional”, dirigido a atender a la población excluida de este centro, es en sí mismo una expresión de desigualdad.



La misma se expresa en varias dimensiones. En primer lugar, en las vías de acceso a los beneficios, siendo mucho más robusta la calidad de derechos en el caso de la seguridad social, que en el caso de los PTC (como ejemplo paradigmático de las políticas asistenciales o de promoción social). En segundo lugar, en los beneficios que distribuyen, que suelen ser más extensos y robustos en el sistema de seguridad social, y más modestos en los PTC. En tercer lugar, en las exigencias para con los beneficiarios. Las condicionalidades y la supervisión de la conducta de las personas están presentes en los PTC, pero no existen en las instituciones típicas de la seguridad social. En la medida en que las mujeres se encuentran sobre-representadas como beneficiarias en los PTC vis a vis la seguridad social, esta desigualdad “general” se traduce en una desigualdad específica de género.

Por otro lado, y como se mencionó oportunamente, los sistemas de seguridad social siguen replicando la desigualdad propia del mercado laboral, que también tiene condimentos de género específicos. La corrección que en algunos casos se está realizando, y que amplía la cobertura principalmente de las mujeres con registros contributivos insuficientes, no resuelve esta cuestión, en la medida que los beneficios para esta población incorporada al sistema se concentran en niveles básicos, que son además mínimos. Así, al interior mismo de los sistemas de seguridad social, se va conformando una segmentación, con un cuerpo muy amplio de beneficiarios que se concentran en los niveles más bajos de beneficios, y un cuerpo menor cuyos beneficios se gradúan en función de sus rendimientos en el mercado laboral. De nuevo, las mujeres quedan sobre-representadas en el primer grupo.

Finalmente, la cuestión de la desigualdad se dirime también, y de manera muy relevante a través de los mecanismos de financiamiento de estos programas<sup>278</sup>. En América Latina se está verificando una condición que es preocupante al respecto, y es la preeminencia que el sistema de rentas generales está cobrando como fuente de financiamiento del conjunto del sistema de protección social. Esto resulta preocupante en la medida que la estructura tributaria que nutre el financiamiento por esta vía, conserva en la región un perfil altamente regresivo.

La tendencia en la región es que crecientemente los beneficios que se distribuyen a través del sistema de protección social, sean financiados por el conjunto de la sociedad, independientemente de la participación de los

distintos sectores sociales en dichos beneficios. Lo problemático es que el peso de la contribución recae de manera relativamente más severa sobre los sectores económicos más desfavorecidos. Esto opera por varios mecanismos. En primer lugar, el financiamiento de los déficits de los sistemas de previsión social con recursos tributarios. En segundo lugar, el financiamiento de los programas sociales con deuda pública, a cuyo pago contribuyen de manera directa o indirecta todos los habitantes, y mayormente los pobres que son las víctimas más débiles de los programas de ajuste que se implementan como consecuencia del creciente endeudamiento. En tercer lugar, a través del perfil de los sistemas tributarios, que en América Latina siguen concentrando la recaudación en impuestos indirectos sobre el consumo, con esquemas regresivos de implementación.

La pregunta que surge entonces es: ¿se puede pensar en esquemas de protección social que atiendan simultáneamente la cuestión de la pobreza y la desigualdad, y que lo hagan en un sentido que resulte transformador de las relaciones de género imperantes? En la próxima sección y como síntesis de este trabajo, desarrollamos algunas breves reflexiones en este sentido.

### **8.5 LA NECESIDAD DE SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRALES, QUE DESAFÍEN LAS ESTRUCTURAS QUE PERPETÚAN LA DESIGUALDAD**

Si lo que se pretende es avanzar hacia la construcción de una sociedad más justa e igualitaria, lo que se necesita es abordar con respuestas integrales los déficits de los sistemas actuales de protección social, que derivan de los problemas estructurales de los sistemas de seguridad social, y de los conflictos que encierran la pretensión de su extensión a través de los PTC.

Algunos avances deben profundizarse: 1) la consolidación de una perspectiva de derechos como marco de anclaje de las instituciones sociales; 2) la pretensión de coberturas universales; 3) la recuperación del Estado como actor clave para conseguir lo anterior.

Algunas transformaciones deben motorizarse, tanto en términos de cuál es la meta, como en relación de cuál es la estrategia ordenadora.

---

<sup>278</sup> Ver al respecto las consideraciones realizaas en el capítulo 7.

Lo que aquí se propone es ampliar las aspiraciones, sugiriendo que la meta de los sistemas de protección social no debiera restringirse a garantizar coberturas básicas universales, sino en ampliar al conjunto de las personas, las oportunidades de elegir la vida que se quiere vivir. El corrimiento de esta meta no es menor, porque incide de manera directa sobre los elementos que se elige para intervenir.

Si la meta es garantizar un ingreso básico, tal vez los PTC puedan ser una herramienta útil. Pero si lo que se quiere es ampliar las oportunidades de vida, la provisión de una transferencia monetaria debe necesariamente ir acompañada de herramientas que permitan actuar sobre las restricciones estructurales que enfrentan las personas.

Para las mujeres esto es fundamental. En este sentido, sería conveniente pensar a los PTC más bien como un punto de partida. Y comprender que la meta a la cual llegar debiera ser transformar la extensión de la protección social, en un sentido igualador. Para ello, no es solamente necesario revisar las limitaciones que estos programas presentan, sino que además y fundamentalmente se requiere avanzar en la transformación de los elementos que restringen una inclusión social plena de las mujeres y su disfrute en un pie de igualdad de las oportunidades económicas y los esquemas de protección y promoción del bienestar.

Una cuestión central resulta entonces atender los mecanismos de discriminación económica contra las mujeres<sup>279</sup>. Resolver el tema de la distribución de las responsabilidades de cuidado entre el Estado y los hogares, y entre hombres y mujeres, sigue siendo una cuestión pendiente y central. Confrontar las barreras de discriminación de género en el mercado laboral, es su complemento imprescindible. Destruir los obstáculos a la acumulación de activos por parte de las mujeres, completaría el cuadro de los caminos a andar para fortalecer su autonomía económica.

Diseñar e implementar mecanismos de salida de los PTC es imperioso si se considera a los mismos como puntos de partida. En este sentido, la incorporación de componentes vinculados con el fortalecimiento de las capacidades laborales de las mujeres, y simultáneamente con el desarrollo de alternativas para la organización del cuidado, serían vías ineludibles. Pero las mismas no tendrán mayores efectos, si no se atiende

simultáneamente la dinámica reproductora de desigualdad de género en el mercado laboral, y en el acceso a activos económicos.

Incorporar componentes vinculados con transformar las dimensiones que hoy hacen de los PTC mecanismos de consolidación de la división sexual del trabajo y del rol cuidador de las mujeres, resulta igualmente imprescindible. Esto requiere la incorporación de obligaciones para los padres, que les permita (y los obligue a) asumir su corresponsabilidad en el cuidado. La concepción misma de las condicionalidades y su forma de implementación debieran revisarse en este sentido. Cuanto menos punitivas sean las condicionalidades, y más se utilicen en cambio como mecanismo de identificación y atención de las demandas sociales, más se avanzará en este camino.

Fortalecer los mecanismos de representación de la voz y la participación de las mujeres es indispensable para reorientar estos programas en un sentido liberador, y potenciador de las capacidades y las oportunidades reales de vida de las mujeres.

Imaginar la salida de los PTC hacia sistemas de seguridad social más inclusivos requiere asimismo repensar estos últimos. La estrecha vinculación que existe entre el acceso y la calidad de los beneficios y el rendimiento en el mercado laboral, debiera revisarse para corregir la desigualdad que el propio mundo del trabajo impone. De hecho, discutir la propia centralidad del empleo como organizador de la vida de las personas, y de las instituciones sociales, es parte de la discusión, en la medida que una organización social más justa sólo será posible cuando todos los trabajos humanos socialmente útiles sean igualmente valorados y reconocidos.

Avanzar hacia sistemas de protección social con coberturas universales y homogéneas, en el marco de mercados laborales no discriminadores, y en relación con estrategias de redistribución del trabajo total, es el objetivo más acorde con las premisas básicas de la economía feminista, y con su meta de contribuir a construir una sociedad más paritaria.

---

<sup>279</sup> Propuestas en este sentido pueden verse en CEPAL (2010b), DAW (2009) y OIT-PNUD (2009).

## BIBLIOGRAFÍA

- Adato, M. (2000), *The impact of PROGRESA on community social relationships*. Disponible en: [http://www.ifpri.org/themes/progresas/pdf/Adato\\_community.pdf](http://www.ifpri.org/themes/progresas/pdf/Adato_community.pdf).
- Aguirre, R. y L. Scuro Somma (2010), "Panorama del sistema previsional en Uruguay. Avances y desafíos." CEPAL. *Serie Mujer y Desarrollo*, no.100, Santiago.
- Armas Dávila, Amparo (2004), *La equidad de género y el programa del Bono de Desarrollo Humano*. CEPAL/Unidad Mujer y Desarrollo – CONAMU, Ecuador.
- Arriagada, I. y Ch. Mathivet (2007), "Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores." CEPAL. *Serie Políticas Sociales*, no.134, Santiago.
- Banco Mundial (2009) *Transferencias monetarias condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futura*. Banco Mundial, Washington.
- Bravo, D., C. Contreras y P. Medrano (2004), *Informe final evaluación de impacto. Programas de empleo con apoyo fiscal*. Universidad de Chile, Santiago.
- Caro, J.C. (2003), *La dimensión de las microfinanzas rurales en América Latina: Un análisis comparativo de cuatro países*. Rimisp, Santiago.
- Cecchini, S., A. Leiva, A. Madariga y D. Trucco (2009), *Desafíos de los programas de transferencia con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua*. CEPAL – Asdi.
- CEPAL (2006), *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*. CEPAL, Documento del Trigésimo primer periodo de sesiones de la CEPAL, Santiago.
- CEPAL (2009), *Panorama Social de América Latina 2009*. CEPAL, Santiago.
- CEPAL (2010b), *¿Qué Estado para qué igualdad?*. CEPAL. División de Asuntos de Género, Santiago.
- Chant, S. (2003), "Nuevas contribuciones al análisis de la pobreza: desafíos metodológicos y conceptuales para entender la pobreza desde una perspectiva de género", *Serie Mujer y Desarrollo*, no.47, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cohen, E. y R. Franco (1992), *Evaluación de proyectos sociales*. Siglo Veintiuno Editores, México.
- Division for the Advancement of Women – DAW (2009), *2009 World Survey on the Role of Women in Development. Women's Control over Economic Resources and Access to Financial Resources, including Microfinance*. Naciones Unidas. Department of Economic and Social Affairs, New York.
- Draibe, S. (2006), "Brasil: Bolsa Escola y Bolsa Familia", en R. Franco y E. Cohen (comps) *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. FLACSO-SEDESOL, México.

- Draibe, S. y M. Riesco (2006), "Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea." CEPAL. *Series Estudios y Perspectivas*, no.55, México.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity, Cambridge.
- Espinosa, G. (2006), "La participación de la actividad económica de las mujeres del Programa Oportunidades y su relación con la corresponsabilidad de éste y otros programas sociales", en M. P. López y V. Salles (coords) *El Programa Oportunidades examinado desde el género*. Unifem - El Colegio de Mexico, México.
- Evangelista da Cunha, R. y B. Benfca da Câmara Pinto (2008), *O Programa Bolsa Familia como estrategia para reducao da pobreza e da desigualdade no Brasil e os processos de cooperacao e coordenacao intergovernamental n asua implementacao*. Mimeo.
- Ferber, M. y J. Nelson (eds.) (1993), *Beyond Economic Man*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Ferber, M. y J. Nelson (eds.) (2003), *Feminist economics today: beyond economic man*. The University of Chicago Press, Chicago-Londres.
- Gammage, S. (2010), "Time Pressed and Time Poor: Unpaid Household Work in Guatemala". *Feminist Economics*, no.16, vol.3, pp: 79-112.
- Goldberg, L. (2006), *Lo que dice y lo que calla la literatura sobre microfinanzas*. Ciepp. DT 54, Buenos Aires.
- González de la Rocha, M. (2003), *México: oportunidades y capital social*. CEPAL, Santiago. Documento presentado al Seminario "Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción".
- Hallet, C. (1996), *Women and Social Policy: An Introduction*. Prentice Hall, Londres.
- Lewis, J. (1993), *Women and Social Policies in Europe: Work, Family and the State*. Edward Elgar, Aldershot.
- Lo Vuolo, R, A. Barbeito, L. Pautassi y C. Rodríguez Enríquez (1999), *La pobreza... de las políticas contra la pobreza*. Ciepp-Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Maldonado et al (2006), "Efectos del programa Oportunidades en las relaciones de pareja y familiares." En: M. P. López y V. Salles (coords) *El Programa Oportunidades examinado desde el género*. Unifem, El Colegio de México, México.
- Marco Navarro, F. (2010), *Las reformas previsionales de segunda generación*. Mimeo, Santa Cruz de la Sierra.
- Marco, F. (coord) (2004), "Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género", *Cuadernos de la CEPAL*, no.90, Santiago.
- Martinez Franzoni, J. (2007), *Regímenes de Bienestar en América Latina*. Fundación Carolina – Cealci, Madrid.

Martínez Franzoni, J. y K. Voorend (2008), *Transferencias condicionadas, regímenes de bienestar e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises?*. Centre for Latin American Studies, WPS 15, Miami

Molyneux, M. (2007), *Change and continuity in Social Protection in Latin America. Mothers at the Service of the State? Unrisd. Gender and Development Programme Paper no.1*, Ginebra.

Müller, K. (2002) *La economía política de las reformas previsionales en Europa Centro-Oriental*. Buenos Aires: Ciep – Miño y Dávila Eds.

O'Connor, J.; A. Shola Orlorff y Sh. Shaver (1999), *States, Markets, Families. Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain and The United States*. Cambridge University Press, Cambridge.

OIT-PNUD (2009), *Trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad*. OIT-PNUD, Santiago.

Orloff, A. (1996), "Gender and the welfare state", *Annual Review of Sociology*, no.22, pp:51-70.

Pascall, G. (1997) *Social Policy: A New Feminist Analysis*. Routledge, Londres.

Pautassi, L. (2005), *Bailarinas en la oscuridad? Seguridad social en América Latina: el marco de la equidad de género*. Mimeo, Buenos Aires.

Pautassi, L. y C. Zibecchi (2010), "La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias", CEPAL. *Serie Políticas Sociales*, no.159, Santiago.

Pazos Morán, M. (2010), "Introducción. Políticas Fiscales y Equidad de Género", en M. Pazos Morán (dir) y M. Rodríguez (coord) *Fiscalidad y Equidad de Género*. Fundación Carolina-Cealci, DT 43, Madrid.

Rankin, K. (2002), "Social Capital, Microfinance and The Politics of Development." *Feminist Economics*, no.8, vol.1, pp:1-24.

Reinecke, G. (2005), "Income protection through direct employment programmes. Recent concepts and examples from Latin America". *International Social Security Review*, no.58, vol.2-3.

Rivera, L., B. Hernández y R. Castro (2006), "Asociación entre la violencia de pareja contra las mujeres de las zonas urbanas en pobreza extrema y la incorporación al Programa Oportunidades", en M. P. López y V. Salles (coords) *El Programa Oportunidades examinado desde el género*. Unifem - El Colegio de México, México.

Rodríguez Enríquez, C. (2008a), *Causas y Azares. Trayectorias ocupacionales, asistencialismo y oportunidades de vida de mujeres y varones en Argentina*. FLACSO. Tesis Doctoral, Buenos Aires.

- Rodríguez Enríquez, C. (2008b), *Proyecto: Lessons learned from the office-wide initiative in gender mainstreaming. Caso Nacional Perú. Tema Microfinanzas y género*. CEDES. Mimeo, Buenos Aires.
- Rodríguez Enríquez, C. (2010), "Transferencias fiscales e imposición a la renta personal en Chile: Un análisis de sus implicaciones para la equidad de género", en M. Pazos Morán (dir) y M. Rodríguez (coord) *Fiscalidad y Equidad de Género*. Fundación Carolina-Cealci, DT 43, Madrid.
- Rodríguez Enríquez, C. (2011a), "Elementos de un análisis feminista de las políticas contra la pobreza y las desigualdades en América Latina", en: N. Sanchis (comp.) *Aportes al debate del desarrollo en América Latina. Una perspectiva feminista*. Red de Género y Comercio, Buenos Aires.
- Rodríguez Enríquez, C. (2011b), *Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos e Igualdad de Género: ¿Por dónde anda América Latina?*. CEPAL (En prensa), Santiago.
- Sainsbury, D. (1996), *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Sainsbury, D. (1999), *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, A. (1990) "Gender and Cooperative Conflicts". en: I. Tinker (ed) *Persistent Inequalities*. Oxford, Oxford University Press.
- Serrano, C. (2005), "La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina." CEPAL, *Serie Mujer y Desarrollo*, no. 70, Santiago.
- Sojo, A. (2007), "La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales". *Revista de la CEPAL*, no. 91, pp:111-131.
- Suárez, M. y M. Libardoni (2007), "O impacto do programa Bolsa Família; mudanças e continuidades na condicao social da mulheres", en: J. Vaitzman y R.Paes-Sousa (Org.) *Avaliacao de Políticas e Programas do MDS. Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre*, Brasilia.
- Vickery, C. (1977), "The Time-Poor: A New Look at Poverty". *Journal of Human Resources*, no.12, vol.1, pp:27-48.
- Villatoro, P. (2004), "Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias". CEPAL, *Serie Políticas Sociales*, no.87, Santiago.
- Villatoro, P. (2007), *Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y Sombras*. IPEA. Documento de la CEPAL para el Seminario Internacional "Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas".
- Yáñez, S. (2010), "La dimensión de género en la reforma previsional chilena." CEPAL. *Serie Mujer y Desarrollo*, no.101, Santiago.