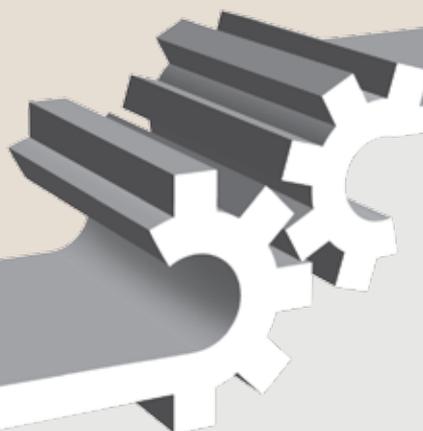


# Igualdad de Género y Transferencias Monetarias Condicionadas

Cuatro estrategias  
para la reducción efectiva  
de la pobreza

Igualdad de género  
y Transferencias Monetarias Condicionadas  
para la reducción efectiva de la pobreza



Esta publicación ha sido impulsada por el Centro Regional de América Latina y el Caribe del PNUD, a través de su Área de Práctica de Género.

Este documento recoge las ideas elaboradas en el “Taller sobre Igualdad de Género y Programas de Transferencias Condicionadas” que tuvo lugar en Santo Domingo los días 15 y 16 de noviembre de 2010, con la contribución de las personas participantes representando instituciones gubernamentales y los programas de cinco países, Argentina, Colombia, El Salvador, México y República Dominicana.

El material se encuentra disponible en la plataforma de conocimiento <http://www.americalatinagenera.org>



## Clarificación de los objetivos y de la estrategia del programa desde el punto de vista de género

- ¿Cómo se articula con la política de igualdad de género y la de protección social?
- ¿Qué objetivos de género se marcan?
- ¿El empoderamiento social y económico de las mujeres es un objetivo explícito con impactos definidos? ¿Está considerado en el diseño de los programas? ¿En que se refleja? Por ejemplo, en los trabajos de cuidado (gestión del cuidado de los niños y niñas, gestión del tiempo)
- ¿Los procesos de formación y los recursos están adecuadamente asignados para incrementar las capacidades de las mujeres con el objetivo de garantizar su autonomía económica y bienestar (salud, mental y física, y libertad de la violencia)?
- ¿La transformación de las relaciones desiguales de género es central al programa (mediante la inclusión e integración de hombres y niños)?
- ¿Participan los y las beneficiarios/as en la definición de los objetivos, diseño, evaluación y gestión de los programas?
- ¿Las y los beneficiarios tienen conocimiento sobre sus derechos como ciudadanas y ciudadanos (cultura legal y política)?



## Diagnóstico de brechas de género existentes

- Brechas de género en las comunidades beneficiarias en las que se quiere implementar el programa.
- Brechas institucionales de género en el diseño del programa o servicios en sí, y su gestión.
- Brechas en la información disponible (desagregación por sexo, edad, etnia; calidad y disponibilidad, entre otros) para medir los impactos de género de los Programas (Información relativa al cumplimiento de las expectativas de las y los beneficiarios en materia de inserción laboral, a la organización familiar en materia del sistema del cuidado, etc.)



## Diseño del programa

- 1. Titularidades:** orientarlas a madres y padres.
- 2. Mecanismos de transferencias:** redefinir el papel de la transferencia monetaria como derecho y no sólo como ayuda, para favorecer un real empoderamiento de las y los beneficiarios y una mayor autonomía de las mujeres.
- 3. Diseño de la condicionalidad:** considerar la revisión del monto de la transferencia, las diversas opciones en el uso autónomo de la transferencia, la asignación de responsabilidades igualitarias a la familia beneficiaria, la recomendación de un monto diferenciado para niñas y recuperación al sistema escolar de madres adolescentes, etc. El diseño debe considerar los obstáculos específicos de género (tiempo, restricciones de movilidad, etc.).
- 4. Articulación con otros servicios o programas** como los programas de prevención de violencia de género, salud sexual y reproductiva, de formación para el empleo, de nuevos nichos de empleo, etc.
- 5. Identificación de alianzas estratégicas y potenciales** con diversos actores nacionales o internacionales, mecanismos de igualdad de género y otras organizaciones.
- 6. Participación de las y los beneficiarios en el programa** (diseño, evaluación, monitoreo, etc.).
- 7. Estrategias de salida de los programas** asociarlas por ejemplo a una mejora de la situación del hogar y no únicamente al alcance de la mayoría de edad de los niños y niñas, etc.
- 8. Sistema de información, monitoreo y evaluación:** el diseño del programa debe incluir un sistema de información y registro articulado al sistema de información de otros programas, y de monitoreo y evaluación, con indicadores desagregados por sexo, edad y etnia.

# Hacia una nueva generación de programas

## Ruta para la Transversalización de Género en los PTMC



### Implementación

- **Desarrollo de Capacidades:** es necesario proveer sensibilización y capacitación adecuada al personal de implementación de los programas.
- **Participación:** los Programas deben promover la participación activa de mujeres y hombres en la gestión del mismo.
- **Fortalecer los mecanismos de coordinación inter-institucionales** entre diversos sectores y programas.
- **Información para la sistematización:** invertir en la recogida de información desagregada, y análisis de la misma como parte de los procesos de sistematización de los programas.
- **Resolución operativa:** revisión de género de los instrumentos administrativos, financieros, y operativos.



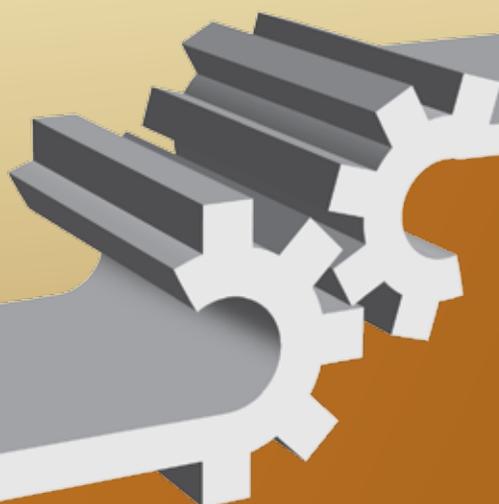
### Monitoreo y Evaluación

- Diseño de un sistema de monitoreo y evaluación, con herramientas de medición de resultados en la reducción de brechas de género e intergeneracionales, y en el desempeño de los programas.
- Identificación de indicadores adecuados para medir el nivel de empoderamiento de las mujeres (uso del tiempo, poder de decisión, acceso a los recursos, indicadores cualitativos relativos a las expectativas y problemas que las personas que reciben las transferencias tienen en materia de inserción laboral, incluyendo los aspectos de la organización familiar, en su caso, etc.)
- Evaluaciones periódicas sobre la percepción de las y los beneficiarios para conocer sus necesidades y las demandas a los programas.



### Sistematización y gestión del conocimiento

- Identificación de los conocimientos y prácticas institucionales de género existentes a partir de actividades de intercambio de conocimientos y sistematización de los PTC, así como de las propuestas institucionales para identificar oportunidades para fortalecer la transversalización de género en los programas.
- Identificación de buenas prácticas nacionales y locales, que aporten experiencias innovadoras en la materia para replicar e integrar a dichos programas.





## ¿Qué añade? ¿A qué contribuye la integración de un enfoque de género en los PMTC?

- A superar las brechas de género garantizando opciones igualitarias de trabajo decente para mujeres y hombres:
  - Reduciendo la brecha educativa de las niñas y madres adolescentes.
  - Reivindicando y garantizando efectivamente la igualdad de las mujeres y hombres en las oportunidades, en el acceso a recursos y beneficios, y en los resultados..
  - Fortaleciendo la agencia de las mujeres pobres en tanto actoras individuales o en los procesos colectivos.
- A integrar los programas de transferencias monetarias condicionadas en políticas más amplias que respondan a modelos de protección social con visión universalista:
  - Incrementando la autonomía económica de las mujeres, mediante una mayor participación en el mercado laboral.
  - Reduciendo la reproducción de la pobreza de una generación a otra.
  - Vinculando las transferencias con el desarrollo de capacidades.
  - Articulando estos programas con estrategias más amplias de creación de empleo y de trabajo remunerado, facilitando la inserción laboral de las mujeres pobres.
- A promover la corresponsabilidad social en torno a los cuidados:
  - Complementando los cambios en los mercados laborales con cambios en materia de los cuidados.
  - Fortaleciendo el papel de la política pública en materia de cuidados.
  - Promoviendo una mayor participación de los hombres en los cuidados.



## ¿Cómo lograrlo? ¿Cómo poner los Programas de Transferencias Condicionadas al servicio de la Igualdad de Género?

Concretamente, se necesitan:

- Alianzas estratégicas: creación de sinergias con otras iniciativas conectadas a políticas públicas en materia de protección social y de creación de empleo que promuevan la autonomía económica de las mujeres como por ejemplo programas/proyectos de inversión productiva, de capacitación de las mujeres para la inserción laboral y de creación de empleo vinculado a los cuidados.
  - Si bien los PMTC son muy heterogéneos en cuanto a su inserción institucional y a su relación con los sistemas de protección social y con la política laboral, es necesario conciliar acuerdos comunes relativos a la importancia de que estos programas, en tanto "bisagras", se vinculen fuertemente con las políticas sociales y laborales e incluso se conciban no sólo como herramientas de las políticas de combate a la pobreza, sino de las políticas de desarrollo.
- Promoción de la Conciliación entre vida familiar y laboral a partir de la corresponsabilidad social mediante:
  - Creación y/o ampliación de los servicios de cuidado que contribuya a un mejor reparto de responsabilidades entre las familias y otras instituciones sociales y quiten presión a las familias en materia de cuidados mediante una mayor participación del Estado y una ampliación de la oferta de servicios gratuitos de cuidado.
  - Poner las condicionalidades al servicio de sumar a los hombres en los cuidados, vinculando dichas condicionalidades a la sensibilización, la capacitación y la participación en los programas y, más importante aún, a los cuidados.
- Estrategias para la creación de fuentes de empleo: Desde el empleo público pero también mixto y privado, prever demanda de trabajo para mujeres vinculadas a los programas de transferencias monetarias condicionadas, considerándolo no solo desde la perspectiva del insuficiente capital humano, sino también y fuertemente, de la insuficiente oferta de trabajo decente.
- Creación de mecanismos para fortalecer la agencia de las mujeres pobres. Supone creación y promoción de espacios de socialización, intercambio y reconocimiento de las propias mujeres entre sí y en su relación con la administración, y las y los profesionales a cargo de los programas sociales. Requiere reformar la normativa (no necesariamente legislativa) de los programas para permitir que tanto la madre como el padre sean titulares y responsables del cumplimiento de las contraprestaciones/condicionalidades. Pero sobre todo implica alterar relaciones de poder entre quienes actúan en nombre del Estado y quienes son beneficiarias de las acciones de dicho Estado.

**Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas son programas diseñados para contribuir a la promoción del capital humano básico. Consisten en transferencias monetarias periódicas dirigidas a los hogares en situación de pobreza, siempre que estos cumplan con una o más condiciones preestablecidas por el propio programa en lo que respecta a la inversión en el capital humano de niños y niñas con el objeto de interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza.**



**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

**Equipo del Área Práctica de Género**

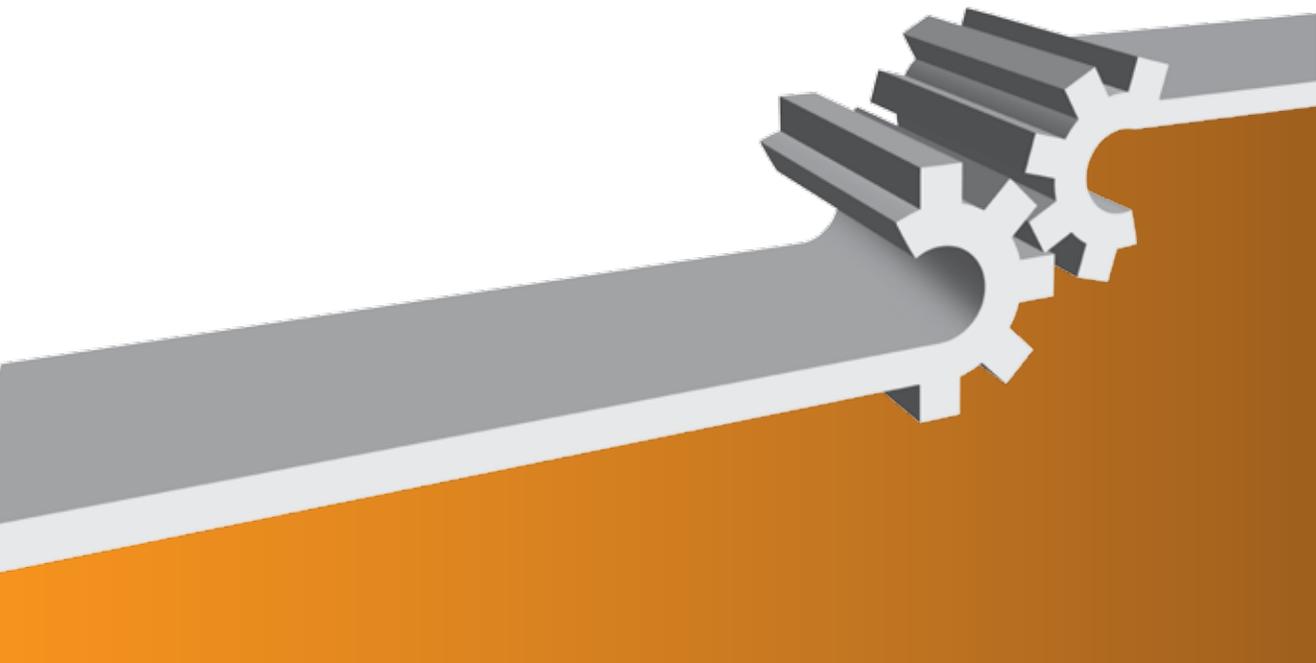
**Centro Regional para América Latina y El Caribe**

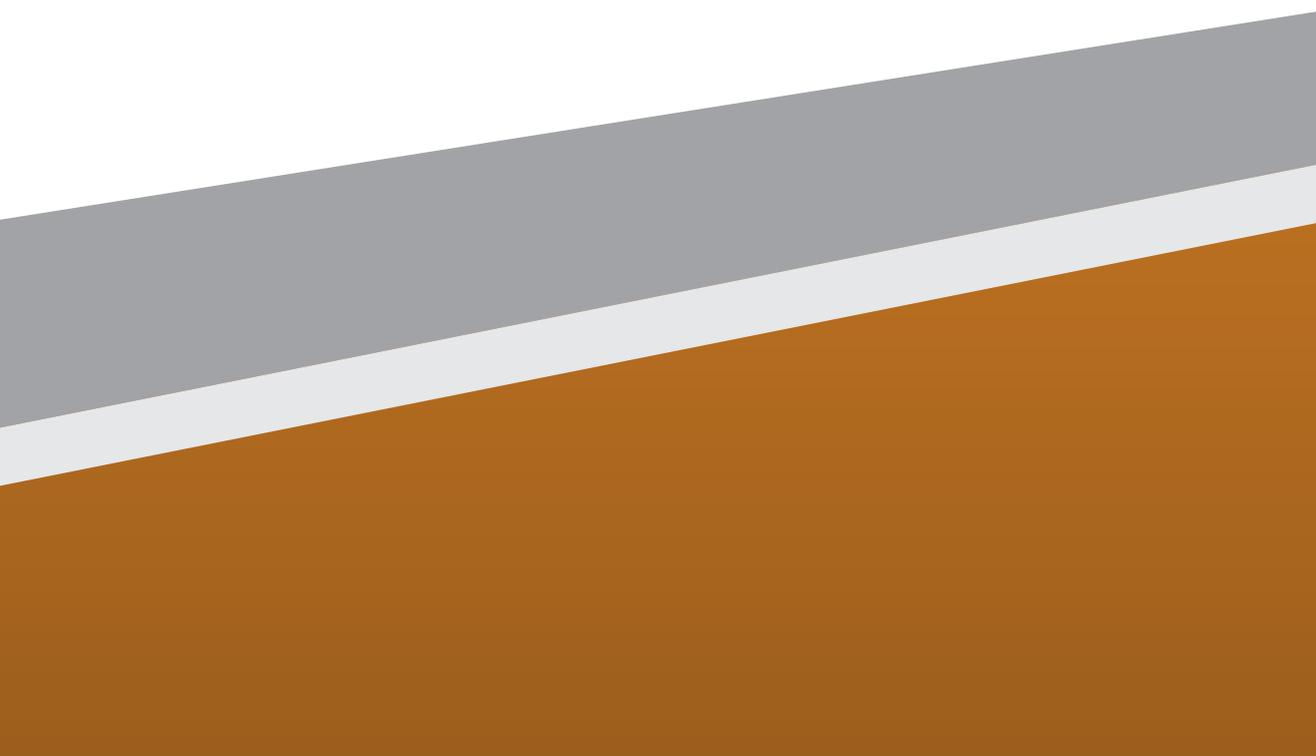
<http://www.regionalcentrelac-undp.org>

<http://www.americalinagenera.org>

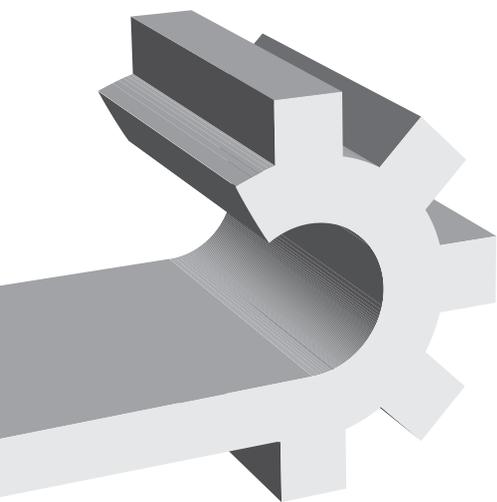
# **Igualdad de Género y Transferencias Monetarias Condicionadas**

Cuatro estrategias para la reducción  
efectiva de la pobreza





<b>En pocas palabras</b>	<b>5</b>
<b>1. Más luces, menos sombras</b>	<b>7</b>
<b>2. Desigualdad de género: un marco compartido</b>	<b>9</b>
<b>3. Género y transferencias monetarias condicionadas</b>	<b>13</b>
<b>4. Cuatro estrategias para avanzar</b>	<b>17</b>
a) Los programas como oportunidad para dirigir acciones de apoyo directo hacia las propias mujeres	17
b) Las transferencias monetarias como instrumentos para la agencia	19
c) Las condicionalidades como incentivos para sumar a los hombres	20
d) Las transferencias monetarias como “bisagra” de políticas sociales y laborales	21
<b>5. Cómo lograrlo</b>	<b>25</b>
<b>Referencias</b>	<b>27</b>





# En pocas palabras

América Latina continúa siendo la región más desigual del planeta (PNUD, 2010). La buena noticia es que durante la primera década de este siglo, la mayoría de los países mejoraron la distribución de los ingresos (CEPAL, 2010; López Calva y Lustig, 2010). Para ello ha sido importantísima la mayor cobertura de los servicios sociales básicos (PNUD, 2010). El común denominador de prácticamente toda la región ha sido la implementación de un tipo específico de medidas para la reducción de la pobreza. Se trata de los llamados programas de transferencias monetarias condicionadas. Al intervenir en los niveles mínimos de ingreso de las familias, allí adonde estos programas son masivos como en Brasil o México, han reducido también la desigualdad (López Calva and Lustig, 2010). Y esto ha ocurrido con una asignación mínima del total de los recursos destinados a la inversión social. No sorprende entonces que conciten un amplio apoyo, no solo por parte de la población cuyos ingresos y acceso a servicios ha mejorado, sino también por parte de quienes definen cursos de acción en materia de política pública.

El reto es que los programas de transferencias monetarias condicionadas, sin duda positivos en términos de sus resultados socioeconómicos, favorezcan también la igualdad en relaciones de género en las cuales, explícita o implícitamente, se sustentan. Tres son las principales razones para promover que esto ocurra. Primero, para alcanzar el principal propósito de largo aliento que anima la creación de estos programas, el cual es evitar la transmisión inter generacional de la pobreza. Las niñas, cuyo capital humano los programas de transferencias monetarias condicionadas buscan promover, serán en poquísimos años, ellas mismas, mujeres y muy posiblemente madres. Si los mercados laborales y su relación con los sistemas de protección social y las familias no cambian significativamente, ellas enfrentarán condiciones y tensiones similares a las que hoy afectan negativamente la vida de sus madres. Segundo, porque la lucha contra la pobreza requiere, necesariamente, combatir la desigualdad de género. En América Latina las mujeres, los niños y las niñas están sobrerrepresentadas entre la población pobre (CEPAL, 2009). Cambiar esta situación necesariamente implica el acceso de más mujeres al mercado laboral, y a un mejor “ingreso social” en la forma de transferencias y servicios públicos. Muy especialmente requiere que las mujeres, en particular las mujeres pobres, dejen de ser las casi exclusivas responsables de los cuidados y del oficio doméstico. Tercero, y directamente vinculado con los dos puntos anteriores, promover la igualdad de género es necesaria para mejorar la eficacia y efectividad de los programas, tanto en el cumplimiento de su propósito de largo aliento, como en que los medios propuestos para lograrlo – la formación de capital humano expresados en mayor acceso a la educación y a la salud –efectivamente reviertan en mejores condiciones de acceso al mercado laboral.



A los efectos de crear sinergias entre las transferencias monetarias condicionadas y la igualdad de género, este documento argumenta que es preciso promover cuatro tipos de medidas las cuales constituyen una reelaboración a partir del “Taller sobre Igualdad de Género y Programas de Transferencias Condicionadas” (PNUD, 2010). El primer tipo consiste en vincular más estrechamente estos programas con el apoyo directo a las propias mujeres, no en tanto madres, sino en tanto ciudadanas y trabajadoras. El segundo tipo de medidas implica hacer que las transferencias contribuyan a promover mayores grados de autonomía<sup>1</sup> de las mujeres, en particular frente a sus parejas, pero también frente al Estado y a recursos condicionados a ser madres de niños y niñas en cierto rango de edad. El tercero gira en torno a que la condicionalidad ayude a promover la corresponsabilidad de los cuidados entre hombres y mujeres. Finalmente, el cuarto implica ubicar las transferencias monetarias condicionadas en un conjunto más amplio y articulado de políticas sociales y laborales. Separadas ó, mucho mejor aún, combinadas, la articulación de los programas con apoyos a las mujeres en tanto ciudadanas y trabajadoras; el uso de las transferencias para la autonomía de las mujeres; la condicionalidad para la corresponsabilidad social entre hombres y mujeres; y la articulación de los programas de transferencias monetarias condicionadas como bisagra entre políticas sociales y laborales podrían crear sinergias allí adonde actualmente hay tensiones y a la vez muchas oportunidades.

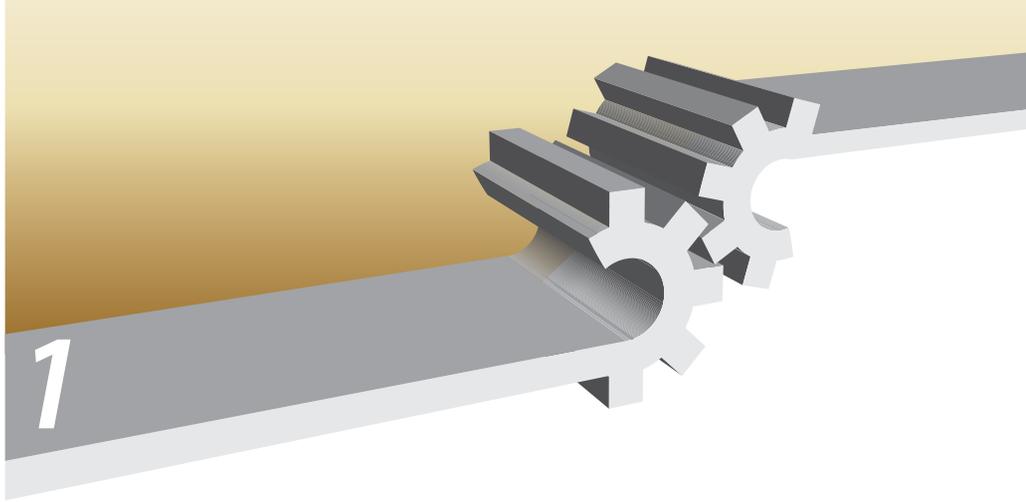
Al igual que cualquier receta de cocina, por simple que ésta sea, las políticas públicas conllevan varios ingredientes. Uno de los ingredientes principales son ideas, formas de construir el problema a abordar y del cual derivan luego las distintas soluciones. El enfoque al que dan lugar estas ideas determina la suerte de las sinergias entre el combate a la pobreza (en este caso mediante los programas de transferencias condicionadas) y la igualdad de género (potencialmente arte y parte del combate a la pobreza). Como todo enfoque, deja ver algunas cosas pero impide ver otras. Actualmente predomina uno que diferencia ambas intervenciones como legítimas pero distintas. Este es el enfoque que es preciso cambiar.

6

Tales medidas estratégicas constituyen las condiciones necesarias hacia un nuevo “sentido común”, un nuevo enfoque entre quienes diseñan e implementan estos programas, desde el nivel local hasta el internacional. Para que sea tan efectivo como el que prevalece actualmente, este enfoque debería dar por sentada la pertinencia y la viabilidad de instalar la igualdad de género como condición necesaria para cumplir con el propósito principal de las transferencias monetarias condicionadas, el interrumpir la reproducción inter generacional de la pobreza. De un cambio en este sentido, podrán luego derivarse los instrumentos necesarios para hacerlo realidad.

---

1. En este documento se entiende la autonomía como equivalente a la agencia de las personas, es decir, como la libertad de “hacer y conseguir los objetivos y valores” que cada persona considera importante (PNUD, 2010:87).



## Más luces, menos sombras

### ¿Por qué la desigualdad es un problema?



“Para el PNUD, la igualdad importa en el espacio de las libertades efectivas; es decir en términos de la ampliación para todos de las opciones de vida realmente disponibles para que puedan elegir con autonomía. Importan las oportunidades y el acceso a bienes y servicios, pero también el proceso mediante el cual los individuos son sujetos activos de su propio desarrollo, incidiendo responsablemente sobre sus vidas y su entorno inmediato. En este marco, la nueva política integral y específica que se propone para reducir la desigualdad en la región debe incidir sobre las condiciones objetivas de los hogares y las restricciones que enfrentan, sobre aspectos subjetivos que determinan autonomía y aspiraciones de movilidad y, finalmente, sobre la calidad y eficacia de la representación política y la capacidad redistributiva del Estado.” (PNUD, 2010:6).

Los programas de transferencias monetarias condicionadas son actualmente la piedra angular de la política social en la mayoría de los países de la región (PNUD, 2010). En 2010, unos 26 millones de hogares y unas 100 millones de personas de 18 países latinoamericanos y caribeños recibían este tipo de transferencias monetarias<sup>2</sup> (CEPAL, 2010; PNUD, 2010). Esto ocurre con independencia de características nacionales como el nivel de desarrollo humano, la orientación ideológica de los/as presidentes/as en ejercicio al momento de adoptar los programas, y las capacidades estatales existentes a la hora de la implementación (Borges Sugiyama, 2009). Inicialmente diseñados para combatir la pobreza, al incidir en los ingresos de la población pobre, allí adonde se implementan masivamente, estos programas han tenido también efectos en la reducción de la desigualdad socioeconómica (López Calva and Lustig, 2010).

2. Hay que tener presente que 20 de estos 26 millones de familias habitan los dos países más poblados de la región: 15 millones de hogares brasileros y 5 millones de hogares mexicanos (PNUD, 2010).



Es cierto que los programas presentan variantes tanto de diseño como de implementación. A la vez, tienen como denominador común el vincular transferencias principalmente realizadas a mujeres en tanto madres, con el requerimiento de acceder a servicios básicos de salud y educación por parte de hijos e hijas, generalmente, aunque no siempre, en edad escolar (ver recuadro 1).

### **Recuadro 1** **Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas**

Caracterización	Objetivos principales	Resultados esperados
Son programas diseñados para contribuir a la promoción del capital humano básico. Consisten en transferencias monetarias periódicas dirigidas a los hogares en situación de pobreza, siempre que estos cumplan con una o más condiciones preestablecidas por el propio programa en lo que respecta a la inversión en el capital humano de niños y niñas.	Transferir ingresos corrientes a hogares en situación de pobreza	Reducción de la pobreza estructural
	Promover la inversión de hogares en situación de pobreza en el capital humano de la generación más joven	Disminución de las restricciones de recursos más acuciantes que enfrentan estos hogares
		Interrupción del ciclo intergeneracional de la pobreza

Fuente: PNUD (2010).

En el muy corto plazo, mediante las transferencias monetarias, estos programas alivian las condiciones de pobreza según ingresos. En el mediano plazo, logran además transformar condiciones nutricionales, prevenir y controlar enfermedades, y mejorar la asistencia escolar. Los programas de transferencias monetarias condicionadas no fueron diseñados para contribuir a una mayor igualdad de género. Tampoco fueron diseñados para vulnerarla. Los efectos son tanto unos como otros; hay luces y hay sombras, generalmente como resultados no intencionales. Partiendo de las fortalezas y oportunidades que estos programas de por sí tienen, se trata de minimizar los efectos negativos no intencionales y maximizar los efectos positivos intencionales.

## Desigualdad de género: un marco compartido

La igualdad de género debe ser un horizonte de toda la política pública. Dicha igualdad de género se entiende aquí en términos sustantivos, tanto de las oportunidades en el acceso como de los resultados concretos alcanzados por tales o cuales políticas públicas, celebrando las diferencias pero dejando atrás las jerarquías y múltiples discriminaciones. Para hacer realidad este enfoque los países cuentan con múltiples instrumentos internacionales ratificados por los países latinoamericanos. Estamos así frente a una arena pautada, no por la opinión, sino por los compromisos asumidos. Como sombrilla de un abanico amplio de políticas y medidas, la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) ratificada por 32 países de América Latina y el Caribe, establece que la política pública debe actuar bajo un enfoque de derechos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales<sup>3</sup>. El enfoque de derechos supone el reconocimiento, la atención y la promoción, en igualdad de condiciones, de las necesidades y las aspiraciones de hombres y mujeres.

La agenda de la igualdad de género y de los derechos de las mujeres es ambiciosa y de largo aliento. Uno de sus pilares hace referencia a la distribución y la redistribución de los recursos. Ello requiere “atar cabos” y “deshacer” al menos dos nudos<sup>4</sup>: redistribuir el trabajo no remunerado que tiene lugar en las familias y, simultáneamente, incorporar la cuestión y la lógica de los cuidados en la esfera del mercado laboral y de la política pública y social. Los cuidados comprenden un amplio conjunto de actividades dirigidas al bienestar físico y emocional de las personas. La demanda de cuidados es particularmente alta al principio y al final de la vida así como en momentos de enfermedad o ante discapacidades temporales

3. Se trata de una directriz que compromete a los Estados a impulsar ciertas acciones pero que también brinda un marco para el accionar de múltiples actores de la sociedad civil tales como partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y de mujeres.

4. Parfraseando la serie “Atando cabos, deshaciendo nudos” lanzada por PNUD en 2010. [http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com\\_content&task=view&id=905&pub\\_id=1974](http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com_content&task=view&id=905&pub_id=1974).

o permanentes. Sin embargo, a lo largo de toda la vida las personas necesitamos, en algún grado, recibir cuidados de parte de otras personas. Aún cuando una buena parte de esos cuidados puedan trasladarse al mercado (es decir, comprarse) o a la política pública (en forma de transferencias ó de servicios organizadas de cierta manera, por ejemplo, en términos de horarios), una parte de los cuidados necesariamente se lleva a cabo en el marco de las familias de manera no remunerada. Incorporar la lógica de los cuidados en el funcionamiento de los mercados laborales y de la política pública implica tener presente que todas las personas somos o podemos ser cuidadoras de otras.

La redistribución del trabajo remunerado disponible, requiere garantizar opciones igualitarias de “trabajo decente”. “El trabajo decente ha sido reconocido como un objetivo global que ofrece un enfoque práctico para alcanzar simultáneamente crecimiento económico, progreso social y protección del medio ambiente y que aspira, además, a que todos los hombres y las mujeres desarrollen una actividad productiva en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad.” (OIT/PNUD, 2010:17). Para ser tal, se requiere que cuente con seguridad social y que respete los cuatro derechos fundamentales establecidos por la OIT para hombres y mujeres: libertad sindical y negociación colectiva; no discriminación; prohibición del trabajo infantil y prohibición del trabajo forzoso (OIT, 1999).

A su vez, y simultáneamente, debe incorporar la cuestión y la lógica del trabajo de los cuidados (OIT/PNUD, 2009). Esto último a su vez plantea el reto de crear estrategias de corresponsabilidad social, tanto mediante un mayor reparto de responsabilidades entre hombres y mujeres, como a través de una mayor participación del Estado, y no solo de las familias, en materia de los cuidados. La corresponsabilidad social es condición necesaria para una efectiva participación de las mujeres en el mercado laboral. Pero la corresponsabilidad social también crea valiosas oportunidades laborales.

10

¿Cómo se abordan estos retos desde los sistemas de protección social y la política de empleo, y más concretamente, los programas de transferencias condicionadas? Primero, requiere incorporar el enfoque de derechos para determinar los estándares y los beneficios que requieren todas las personas involucradas en los programas. En este caso incluye claramente a niños y niñas, pero también a las mujeres en tanto sujetas de derechos y no solo canalizadoras de recursos a otras personas de la familia. Segundo, requiere pensar en maneras de redistribuir, además de recursos, reconocimiento de la voz y la participación de las personas en forma individual pero, sobre todo, colectiva. Esta es la base para fortalecer la capacidad de las mujeres de tomar decisiones informadas sobre sus propias vidas, y de actuar en consecuencia. La autonomía de las mujeres – física, económica y política –, es un aspecto indispensable de su empoderamiento.

Como se muestra a continuación, los programas de transferencias monetarias condicionadas pueden contribuir en esta dirección. Concretamente, tienen la potencialidad de fortalecer la autonomía de las mujeres y de contribuir a reducir las brechas de género en las condiciones materiales de vida, en las oportunidades de empleo, y en las responsabilidades de cuidado. Ello requiere enfrentar obstáculos y aprovechar oportunidades.

Entre el marco compartido a nivel regional, y la combinación específica de medidas que pueda considerarse apropiada en uno u otro país, cabe contemplar un triángulo del bienestar, si se quiere imaginario, que vincula el trabajo remunerado, la protección social y los cuidados a través de una lógica: la de la corresponsabilidad social. La corresponsabilidad social es en este esquema una condición necesaria para alcanzar la participación de las mujeres en condiciones de igualdad en materia del trabajo remunerado, de la protección social y de los cuidados (gráfico 1).

## Gráfico 1. Pilares del bienestar



Tanto el trabajo remunerado como la protección social y los cuidados aluden a necesidades básicas de las personas. Si repasamos rápidamente cada vértice, el vértice superior alude a la importancia de contar con ingresos monetarios propios. Las mujeres latinoamericanas han andado un largo camino: en los últimos veinticinco años ha habido una transformación radical y ahora más de cinco de cada diez mujeres latinoamericanas forman parte de la población económicamente activa (OIT/PNUD, 2009). Aún así, otras cinco mujeres de cada diez no forman parte de la fuerza laboral y no necesariamente porque así lo hayan elegido sino por la falta de alternativas laborales, de arreglos familiares o de servicios sociales que les posibiliten hacerlo.

Siguiendo con el vértice inferior izquierdo, éste alude a cómo enfrentar riesgos como la enfermedad, la incapacidad, los vaivenes macro económicos, entre otros, de manera que ello no esté meramente sujeto a cuánto dinero se tiene en el bolsillo sino que se solventa mediante verdaderos sistemas de protección social. La región ha venido avanzando en la construcción de “pisos” de riesgos, a veces mínimos, que se considera deben enfrentarse colectivamente y, por lo tanto, requieren algún tipo de participación estatal.

En tercer lugar, ¿cómo atravesar el ciclo de vida, los momentos del nacimiento, del desarrollo temprano y de la vejez, pero también los momentos de la enfermedad y situaciones transitorias o permanentes de discapacidad, sin recibir cuidados por parte de otras personas? El vértice inferior derecho alude a los cuidados. Estos pueden en parte remunerarse y en parte trasladarse a los sistemas de protección social, reflejándose entonces en trabajo remunerado. Sin embargo, independientemente de los arreglos públicos y laborales de que se trate, una gran cantidad de los cuidados permanecerá siempre en los vínculos primarios que tienen lugar en la familia, sea como sea que ésta se organice, y será llevada a cabo de manera no remunerada.

La manera en que se articulan el trabajo remunerado, el no remunerado y la política pública en la vida de población es altamente desigual. La participación laboral femenina continúa siendo extremadamente estratificada: las mujeres pobres tienen muchas mayores dificultades que las que no lo son. La carga de trabajo no remunerado aumenta en proporción directa a tres factores: la necesidad de cuidado de hijas e hijos pequeños o personas adultas mayores; la insuficiencia de ingresos en el hogar; y la debilidad o ausencia de políticas de corresponsabilidad social. Mientras mayor sea la carga de trabajo no remunerado, menores son las posibilidades de las mujeres pobres de acceder al mercado laboral. (CEPAL 2010). A su vez, los hombres destinan una muy escasa cantidad de tiempo al trabajo vinculado a los cuidados, independientemente de su edad o de si se trata de hombres pobres, con ingresos altos o medios. (CEPAL, 2009).

## Género y transferencias monetarias condicionadas

La condicionalidad refleja el acento puesto en la asistencia escolar y en el acceso a los servicios de salud de niños y niñas. Las transferencias se entregan a las madres porque estas se consideran mejores administradoras de los recursos del hogar. Los cuidados y el papel de las mujeres como principales cuidadoras están, por lo tanto, en el centro del diseño de estos programas. Así, las transferencias monetarias condicionadas afectan, de manera voluntaria o involuntaria, positiva o negativamente los tres vértices del triángulo de relaciones entre trabajo remunerado, protección social y cuidados (ver el gráfico 2). Así, aunque se quisiera poner a las relaciones de género entre paréntesis, los programas de transferencias monetarias condicionadas están necesaria y directamente vinculados a las relaciones de género.

Las transferencias monetarias condicionadas con frecuencia se acompañan de la ampliación de servicios que permita hacer efectiva la condicionalidad. Lo más frecuente es la construcción de escuelas y/o unidades de salud. Esta ampliación de servicios puede o no contemplar la corresponsabilidad social en los cuidados. Ello depende de si se espera que sean necesariamente las madres o se busca también incorporar a los padres. También depende de si el cumplimiento de las condicionalidades se aborda como un tema exclusivamente familiar o se involucra a otros actores en ayudar a crear condiciones para el cumplimiento de las condicionalidades (por ejemplo, a las y los empleadores con flexibilidad de los horarios para asistir a talleres u otras actividades). La corresponsabilidad social requiere de ambas cosas: sumar a los hombres y sumar a otros actores. De lo contrario podría ocurrir que desde la protección social se demande la participación de los hombres mientras que desde el mercado laboral se les impida. Al mismo tiempo, ¿busca el sistema de protección social minimizar las tensiones entre trabajo remunerado y no remunerado?

## Gráfico 2

### Los programas de transferencias monetarias condicionadas como instrumento para las sinergias entre el combate a la pobreza y la igualdad de género



14

Fuente: Adaptado de Martínez Franzoni (2009)

Los vínculos entre la protección social y los cuidados suponen contar con incentivos para la reorganización y redistribución de las responsabilidades de los cuidados. Por un lado, para que dejen de ser casi exclusiva responsabilidad de las mujeres, y por otro lado, para que deje de ser un asunto exclusivo de las familias y se conviertan también en un asunto de los servicios públicos y/o de los lugares de trabajo. Se trata de que, aunque las mujeres reciban las transferencias, los hombres sean parte del cumplimiento de las condicionalidades. Además, es necesario re-conceptualizar la focalización en las mujeres como sujetos de recepción de las transferencias. Si ellas son más eficientes en el uso de los recursos, ¿no cabría entonces calificar y valorar socialmente los cuidados como trabajo?

El promover vínculos entre el empleo y los cuidados requiere que toda persona trabajadora se considere también como una persona efectiva o potencialmente cuidadora. La implicación concreta es sencilla: toda generación de empleo debería darle, de múltiples y diversas maneras, un lugar a los cuidados. En algunos casos esto puede implicar la creación de servicios. En muchos otros, simples cambios en las reglas de juego entre trabajo remunerado y cuidados. Los programas de transferencias monetarias condicionadas deberían contemplar el apoyo a la formalización de la inserción laboral de las mujeres madres y, para ello, darle un lugar a los cuidados y a maneras de contribuir a reorganizar y redistribuir las responsabilidades del cuidado con los hombres y con otras esferas.

Si bien hay algunas experiencias nacionales, estas son puntuales e insuficientes. En términos generales, los programas de transferencias monetarias condicionadas no contribuyen a promover biografías femeninas similares a las que se espera (aunque sean cada vez menos realizables) que tengan los hombres, con una inserción laboral de tiempo completo e ininterrumpida a lo largo de toda la vida. Tampoco contribuyen a crear las condiciones para que los hombres sean más cuidadores y para que la sociedad en general coloque los cuidados en el centro de sus preocupaciones, mediante mercados laborales y políticas públicas más sensibles y comprometidos en la atención de las demandas de cuidado, tanto por parte de hombres como de mujeres. ¿Y por qué, se podría plantear, deberían las transferencias monetarias condicionadas hacer uno o lo otro? La respuesta más directa es muy sencilla: salvo que los mercados laborales y sus relación con los sistemas de protección social y las familias cambien significativamente, las niñas que hoy son sujetas de la formación de capital humano en el marco de los programas de transferencias, serán en unos poquísimos años, ellas mismas, madres, y enfrentarán condiciones y tensiones similares a los que hoy enfrentan sus madres.

Para abordar escenarios concretos sería necesario dar respuesta a las relaciones y las preguntas que se derivan de este triángulo imaginario, así como diseñar e implementar estrategias articuladas según resulte conveniente. Tanto el diagnóstico como la definición de las transformaciones deseables pueden tener lugar a nivel nacional o a nivel local, es decir, en escalas geográficas y políticas diversas.





## Cuatro estrategias para avanzar

Los programas de transferencias monetarias condicionadas tienen la potencialidad de mejorar la situación de las mujeres y contribuir a avanzar hacia la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. A continuación se señalan cuatro estrategias relacionadas con dichos programas que, de abrirse, tendrían implicaciones positivas en esa dirección. La primera tiene que ver con las propias mujeres como sujetas de la intervención estatal vinculada a las transferencias monetarias condicionadas. La segunda alude a las transferencias como instrumentos para la autonomía de las mujeres. La tercera tiene que ver con la condicionalidad como instrumento para promover la participación de los hombres en los cuidados asociados a los programas. La cuarta alude a las “autopistas” institucionales, o su ausencia, por la que transitan decisiones, diseños de los programas y capacidades para implementarlos.

Si bien los programas de transferencias monetarias condicionadas son tan heterogéneos como la región, esta reflexión y las recomendaciones a las que da lugar, se ubican en el nivel de los aspectos que se entiende son comunes a los mismos. Evidentemente, las rutas concretas de intervención serán necesariamente diferenciadas no sólo a nivel nacional sino también subnacional, y a la composición diversa de poblaciones a las que van dirigidos.

### **a) Los programas como oportunidad para dirigir acciones de apoyo directo hacia las propias mujeres**

En América Latina más de 100 millones de mujeres forman actualmente parte de la fuerza de trabajo (ECLAC, 2010). Esto equivale a cinco de cada diez mujeres – y siete de cada diez si tienen entre 20 y 40 años-, en comparación a poco más de tres de hace tan sólo dos décadas

(OIT, PNUD, 2010). Sin embargo, el mundo laboral femenino está altamente estratificado: tienen participación laboral entre el 75 y el 80% de las mujeres ubicadas en las familias con ingresos más altos. En cambio, entre las mujeres de menores ingresos, dicha participación oscila entre el 38% (Chile, Costa Rica, Panamá) y el 57% (Argentina, Brasil, Uruguay) (CEPAL, 2009).

Para las mujeres pobres, los programas de transferencias monetarias condicionadas son enormemente positivos en tanto han ampliando masivamente su acceso a recursos monetarios<sup>5</sup>. Millones de mujeres que antes de la creación de dichos programas carecían de dinero en su bolsillo, cuentan hoy con cantidades que, aunque mínimas, pueden hacer una enorme diferencia en su capacidad de satisfacer necesidades básicas suyas y de sus familias.

A esta oportunidad se asocian dos serias limitaciones desde el punto de vista de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. La primera tiene que ver con que las mujeres titulares de las transferencias lo son exclusivamente en su condición de madres y garantes de los derechos de sus hijos e hijas; no en tanto ciudadanas que llevan a cabo un trabajo, tanto remunerado como no remunerado, y en consecuencia, socialmente valioso. Este enfoque fortalece una visión de las madres como meras correas de trasmisión de las acciones de política pública dirigidas a sus hijos e hijas.

La segunda tiene que ver con la “salida” del programa después de haber recibido las transferencias por un tiempo y que se asocia a la edad o al nivel educativo de niños y niñas antes que a cambios en las condiciones materiales de los hogares. En muchos casos, la participación en programas de empleo transitorio es incompatible con recibir las transferencias, y excepcionalmente las personas dejan el programa como resultado de mejoras en los ingresos propios. Esta mejora se da generalmente como producto de acciones individuales y no de esfuerzos deliberados desde los propios programas. En los pocos casos en que la creación de empleo se prevé, ésta está lejos de recibir la misma prioridad del acceso infantil a la educación y a la salud. En general, los programas operan sobre el supuesto de que una mejor educación necesariamente acarreará un empleo. ¿Existe suficiente demanda laboral para que personas con mayor capital humano puedan acceder a estos puestos de trabajo? ¿Acaso no abundan en la región personas calificadas desempleadas ó subempleadas? ¿No requiere acaso el reto de una mejor inserción laboral tanto oferta de personas calificadas como demanda de trabajadores y trabajadoras?

Una vez identificadas las limitaciones, también deberíamos decir que estos programas pueden generar nuevas oportunidades en tanto los gobiernos cuentan con amplios registros de mujeres pobres que necesitan apoyos estatales de cara a la generación de ingresos propios. Estos apoyos pueden ser de tres tipos: capacitación, creación de fuentes de empleo y ampliación de los servicios de cuidados para facilitar su incorporación al mercado. Este último tiene, además, la virtud de generar empleo femenino, tanto público como el resultante de distintas formas de colaboración entre el sector público y el privado<sup>6</sup>.

Si se trata de que los programas de transferencias monetarias condicionadas tengan efectos positivos sobre la igualdad de género, es necesario promover que las mujeres puedan contar con ingresos monetarios propios a partir de su mayor y mejor formación, y de su participación en el trabajo remunerado. Entendido como trabajo decente en los términos de

5. Como se discute en el siguiente apartado, esto no necesariamente conlleva una mayor autonomía económica de las mujeres para decidir sobre el uso de los recursos monetarios recibidos.

6. Por ejemplo, Staab y Gerhard (2010) analizan las experiencias de Chile y de México. Recientemente los gobiernos de ambos países han promovido la creación de servicios públicos dirigidos al cuidado de niños/as entre 0 y 3 años. Lo han hecho, sin embargo, de manera muy distintas. Mientras que Chile ha apostado a la creación de servicios de cuidado infantil financiados y prestados públicamente, México ha financiado servicios comunitarios.

la OIT (1999), este trabajo requiere, además de formalidad y de una adecuada remuneración, la conciliación con corresponsabilidad social. Esto redundaría que en el mediano y largo plazo puedan construir estrategias de vida en las que prescindir de transferencias monetarias condicionadas no conlleve un regreso a las condiciones de pobreza que tenían previamente.

## b) Las transferencias monetarias como instrumentos para la agencia

Definida por Sen en 1985 como “aquello que una persona es libre de hacer y conseguir para lograr los objetivos y valores que considere importantes”, la agencia se encuentra desigualmente distribuida. “Los niveles relativamente bajos de agencia, generalmente observados en las personas que viven en situación de pobreza, no hacen sino sumar al conjunto limitado de capacidades de estas personas otro elemento que inhibe su aptitud para participar, negociar, incidir políticamente y demandar rendición de cuentas a las instituciones que afectan sus vidas (Narayan, 2002)” (PNUD, 2010:87). Con frecuencia, a los procesos de creación y fortalecimiento de la agencia se les denomina empoderamiento.

### Transferencias monetarias y autonomía



- Evidencia a partir del programa Oportunidades, en México, mostró que la transferencia entregada a las mujeres:
- Incrementa los recursos disponibles en manos de las mujeres.
- Promueve el conocimiento femenino sobre temas de salud e higiene como resultado de la participación en charlas grupales.
- Promueve nuevas interacciones a partir de la creación de una red para brindar asistencia regular a las mujeres beneficiarias del programa.
- Convoca a reuniones periódicas para fomentar la participación y la organización comunitaria de las mujeres.
- Incrementa su confianza y su autoestima. (PNUD, 2010:86).

Los programas de transferencias monetarias han dado legitimidad pública a una idea poderosa: que en la administración de sus recursos, las mujeres tienden más a poner a hijos e hijas en el centro de sus preocupaciones. Para algunos observadores, una fortaleza de los programas de transferencias monetarias condicionadas es la de “impulsar el empoderamiento de las mujeres, promover la asociación de las comunidades o de los grupos de beneficiarios para la consecución de algún objetivo particular o incrementar las aspiraciones de las personas respecto de las condiciones de vida o el nivel de logro educativo que estas desean alcanzar” (PNUD, 2010:86). Otros análisis consideran que el acceso a las transferencias conlleva una mayor autonomía económica respecto, evidentemente, a la situación inicial. Dicha autonomía económica, sin embargo, no necesariamente resulta en procesos de redistribución de poder y de estatus en las familias (Molyneux, 2007), por lo cual inferir empoderamiento puede ser algo exagerado; algo similar a inferir que la asistencia escolar conlleva

aprendizaje de calidad. Siendo la asistencia escolar condición necesaria del aprendizaje, en modo alguno es condición suficiente.

Entre las limitaciones para promover el empoderamiento está la relación que habitualmente se establece entre quienes ejecutan los programas y quienes lo reciben. Antes que una relación dialógica entre profesionales y beneficiarias de las transferencias, predomina una relación vertical: las y los profesionales capacitan y las mujeres pobres son capacitadas. La idea de que las mujeres son buenas administradoras de los recursos de la familia parece en cierta medida contradictoria con las reglas de uso de dichos recursos con que generalmente operan los programas, estableciendo restricciones y controles a sus propias decisiones. Por ejemplo, se define e insiste en talleres de capacitación en que éstos deben destinarse a la alimentación de niños y niñas y no a ropa o necesidades de las propias mujeres. Los estudios existentes, ¿documentan que estos controles son realmente necesarios? ¿O por el contrario validan que, teniendo las oportunidades, en particular la presencia de servicios en muchos casos previamente inexistentes, ellas las aprovechan? ¿Están entonces los programas de



transferencias monetarias condicionadas contribuyendo a mayores grados de agencia de las personas latinoamericanas en condiciones de pobreza, o están más bien reproduciendo la desigual distribución de dicha agencia?

Más aun, las transferencias traen generalmente aparejado un profundo agradecimiento, producto de su conceptualización como “ayudas”, antes que derechos. ¿Puede un enfoque de este tipo promover efectivamente procesos de empoderamiento, individuales y colectivos, de las personas participantes?

Es necesario legitimar la capacidad que millones de mujeres tienen de tomar decisiones relativas a cómo usar los recursos monetarios que reciben. Se trata de que los programas de transferencias condicionadas contribuyan a fortalecer las expectativas que las propias mujeres tienen respecto al papel del Estado en crear condiciones para el efectivo ejercicio de sus derechos, a la confianza en sus propias capacidades y a los liderazgos existentes para demandarlos. Dicha agencia se puede promover de forma individual pero requiere además promover acciones colectivas. Esto último es particularmente importante dada la asimetría de poder que existe entre quienes dan y quienes reciben las transferencias. La dinámica colectiva contribuye a reemplazar la lógica de “prestador/a-beneficiaria” por una lógica de ciudadanía y derechos que es su vez necesaria para promover “voz” y por lo tanto la agencia.

En distintas ocasiones, la mayoría de los programas de transferencias monetarias condicionadas reúnen un gran número de mujeres. Es en estos espacios cuando los programas podrían buscar el fortalecimiento de la agencia de las mujeres como instrumento explícito para alcanzar el objetivo general de interrupción de la reproducción inter generacional de la pobreza. Ello requiere la creación o recreación de redes de mujeres para la promoción de sus derechos y la canalización de sus demandas, individuales y colectivas, sin que, y esto es fundamental, ello amenace su acceso a las transferencias. Los mismos espacios ya designados para, por ejemplo, la capacitación, pueden adquirir contenidos más asociados a promover voz y articulación colectiva antes que solo capacitación individual.

### c) Las condicionalidades como incentivos para sumar a los hombres

Los hombres, ricos o pobres, son básicamente “inmunes” a la llegada de los hijos e hijas o al envejecimiento de padres y madres. El promedio de horas que destinan a los cuidados, que está en torno a las dos horas diarias, es también independiente de su edad. Entre las mujeres ocurre todo lo contrario. Las mujeres entre 26 y 35 años son quienes dedican más horas al trabajo de cuidados. Sin embargo la brecha entre las de altos ingresos con respecto a las de bajos ingresos es muy importante: seis y nueve horas diarias en Ecuador; tres y ocho horas diarias en Uruguay, respectivamente, para mencionar sólo dos ejemplos (CEPAL, 2010). Esta distribución del trabajo no remunerado entre las familias pobres, especialmente durante la etapa reproductiva, constituye un cuello de botella para la participación laboral, lo que se agudizará además con requerimientos especiales de cuidados debido al rápido crecimiento de la población adulta mayor de 75 años.

La reducción de la pobreza requiere que más mujeres obtengan ingresos propios, algo muy difícil de lograr con sus cargas actuales de trabajo no remunerado. Las extensas jornadas de trabajo femenino debidas a su casi total responsabilidad en materia de cuidados, junto con una muy escasa oferta pública de servicios de cuidado, obstaculiza la participación laboral y la generación de ingresos propios por parte de las mujeres. Esta situación señala la necesidad de promover en las familias transformaciones en las prácticas masculinas hacia los cuidados. Esto supone, por un lado, desarrollar actividades de sensibilización y capacitación hacia los varones

en materia de cuidados, y por el otro, la creación de incentivos, simbólicos y materiales, para promover dichos cambios. La condicionalidad ofrece una oportunidad para incentivar la corresponsabilidad entre los hombres y las mujeres.

## Condicionalidad y participación masculina

En El Salvador el programa Red Solidaria (2005-2009) ensayó la incorporación de los hombres en el marco de los acuerdos que llamaron de corresponsabilidad. (Martínez Franzoni y Voorend 2010). Si bien está participación ha sido más formal que efectiva, muestra que es posible comenzar a dar pasos en esta dirección.

La principal limitación para avanzar en esta propuesta es que los programas de transferencias monetarias condicionadas tienden a reproducir la idea y la práctica de que los cuidados de niños y niñas son exclusiva responsabilidad femenina. Por lo tanto, para involucrar a los hombres en el cumplimiento de las condicionalidades es preciso abordar la conciliación entre vida familiar y laboral como un asunto que estos programas, en tanto existan las condiciones, no puedan ignorar.

Si se trata de que los programas de transferencias monetarias condicionadas tengan efectos positivos sobre la igualdad de género, es necesario

un mayor protagonismo de los varones en los cuidados de niños y niñas. Evidentemente, esto no podrá ocurrir en todos los hogares – muchos de los cuales carecen de presencia masculina – ni en todas las familias – muchas de las cuales, independientemente de si los padres viven bajo el mismo techo que las madres, no necesariamente mantienen un vínculo permanente al cual se pueda apelar efectivamente desde estos programas sociales. Sin embargo, dado que estamos ante uno de los aspectos más inerciales de la desigualdad de género, un avance, por pequeño que fuera, podría introducir cambios incrementales que tuvieran efectos demostración y pudieran ser retomados desde otras acciones futuras complementarias. Todo lo anterior demanda cambios en los marcos normativos (no necesariamente legales) de los programas.

## d) Las transferencias monetarias como “bisagra” de políticas sociales y laborales

Con las evidencias y análisis existentes, aún es difícil conocer si los programas de transferencias monetarias condicionadas podrán contribuir al propósito de largo aliento de interrumpir la reproducción de la pobreza de una a otra generación. Por lo tanto es imprescindible promover más investigación que permita valorar el impacto de dichos programas, así como transformar la insuficiente o nula movilidad social que es característica de escenarios de alta desigualdad social (PNUD, 2010). Lograrlo a su vez requiere incorporar los programas de transferencias monetarias condicionadas a redes de protección y promoción social más amplias, con más y mejores servicios públicos de alcance universal, y con mayores grados de articulación tanto de la propia política social como de la creación de empleo capaz de absorber a personas con educación básica.

Dicho de otro modo, es necesario que los programas de transferencias monetarias condicionadas formen parte de estrategias más amplias destinadas a superar la dualidad característica de la protección social en América Latina. Esta dualidad se expresa claramente en que la población con ingresos medios y medios altos, los menos, accede a servicios sociales privados de calidad muy variable – ó, cuando estos servicios son públicos, se encuentran altamente diferenciados según categorías ocupacionales, contribuyendo también a sociedades desiguales -, y la población con ingresos medios bajos y bajos depende de servicios sociales públicos de mala calidad.

Los programas de transferencias monetarias condicionadas latinoamericanos se parecen entre así en cuanto a su “núcleo duro”, es decir, a la existencia de transferencias cuya entrega está condicionada al cumplimiento de objetivos relacionados con la formación del capital humano de niños y niñas. Sin embargo, estos programas son muy heterogéneos en cuanto a su inserción institucional y a su relación con los sistemas de protección social y la política laboral. La oportunidad está dada para que el acuerdo actual en torno al “núcleo duro” de los programas se expanda y alcance aspectos más amplios, como que los mismos se vinculen fuertemente con las políticas sociales y laborales e incluso que puedan redefinirse como políticas de desarrollo.

Más concretamente, para que estos programas contribuyan a la igualdad de género se requiere de una visión más amplia que les ubique como “bisagra” entre los sistemas de protección social, por un lado, y la política laboral, por otro. A partir de las necesidades de las personas, los sistemas de protección social deberían apoyar una acción estatal coordinada y coherente. Se trata, por ejemplo, de combinar la condicionalidad de las transferencias con la existencia, efectiva, de servicios de educación y de salud oportunos y de calidad. En particular, en países adonde los servicios sociales públicos tienen aún escasa cobertura y poca calidad, muchos de los gobiernos han mostrado que es posible dar pasos para ampliar y mejorar. Cuanto más articulada y coherente es la protección social, más fácil es atender las demandas de las familias, de las mujeres y de la igualdad entre hombres y mujeres, porque más fácil es contar con diagnósticos de necesidades y con la respectiva oferta de servicios para atender dichas necesidades.

Del lado de los mercados laborales, el tema central es abordar los problemas de subempleo y de desempleo como producto, no solo del insuficiente capital humano, sino también y fuertemente, de la insuficiente oferta de trabajo decente. Este es el caso en general pero lo es aún más para las mujeres pobres y en edad reproductiva. Para ellas, la posibilidad de encontrar trabajo remunerado que, al mismo tiempo, les permita de una u otra manera resolver las demandas de cuidado, especialmente de hijos e hijas, es muy escasa. Así lo muestran de manera consistente las estadísticas de desempleo y subempleo de toda la región (CEPAL, 2009).

Los programas de transferencias monetarias condicionadas brindan abundante información que puede, potencialmente, procesarse con perspectiva de género. Si se trata de mejorar las articulaciones entre estos programas y las políticas laborales y de protección social, un primer paso es usar dicha información para conocer mejor aspectos vinculados a la inserción laboral y a los cuidados. Un tipo de información que generalmente no se registra y que sería sumamente útil para la formulación de políticas es la relativa a las expectativas y problemas que las personas que reciben las transferencias tienen en materia de inserción laboral, incluyendo aquellos aspectos en torno a la organización familiar.

Si reconocemos que los programas de transferencias monetarias condicionadas deben tener efectos positivos sobre la igualdad de género, es necesario mostrar de qué manera, la perspectiva de género mejora la calidad, eficiencia y efectividad de dichos programas. La producción de información para dar un mejor seguimiento y evaluación a sus resultados y a sus relaciones con otras políticas públicas ya mencionadas, permitirán identificar también otras medidas que fortalezcan la perspectiva de género en dichas políticas, y de esta manera, avanzar en la dirección correcta. El análisis de esta información contribuiría asimismo, a dar respuestas concretas sobre algunos temas hoy a debate, como por ejemplo, la necesidad o no de introducir montos diferenciales en las transferencias dirigidas a niños y a niñas, para prevenir o corregir la segregación de los niños en la escuela y de las niñas en el ámbito doméstico. También sería posible determinar los efectos esperados que se puedan generar al crear transferencias dirigidas a que las madres adolescentes se mantengan o regresen al sistema educativo.

Además de la información parece también necesario debatir los mejores diseños institucionales para articular la oferta pública-social y laboral existente y crear la que haga falta. Para esto es deseable que la participación estatal no se restrinja sólo a intervenciones marginales, mínimas y complementarias al papel del mercado y de las familias, sino que participe activamente en la efectiva garantía de los derechos de las personas.



## Cómo lograrlo

Si se avanza en la dirección sugerida por este documento se contará con una nueva generación de programas de transferencias monetarias condicionadas que habrá incorporado la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como una dimensión necesaria para alcanzar los objetivos de reducción de la pobreza y de formación de capital humano. Para lograrlo se requiere resumir esta idea en un mensaje claro, sencillo y conciso, capaz de transformar el sentido común de una comunidad de política que se basa en un conjunto establecido de “normas” profesionales compartidas por quienes diseñan e implementan estos programas. Por lo tanto, el objetivo de la incidencia estará, muy probablemente, dirigida a generar cambios en aquellos expertos y expertas con poder político (tecnócratas) así como en sus autoridades políticas. Teniendo en cuenta este aspecto, los caminos para dichos cambios no sólo deben sumar actores clave en las entidades de promoción de la igualdad de género, sino que también necesitan llegar a comunidades de política pública relativamente cerradas. Además, habría que considerar otros argumentos prácticos ya que quienes toman decisiones en políticas públicas tienen también motivaciones para impulsar consensos en ese ámbito, como por ejemplo, la ampliación de apoyos político-electorales en amplios sectores de la población, claramente, entre las mujeres de estos programas.

Los argumentos a utilizar se fundamentan en la necesidad que las políticas públicas se “sintonicen” mejor con los cambios en la estructura social – tanto en las familias como en el mercado laboral, tal como lo plantea el informe regional sobre corresponsabilidad social (OIT/PNUD, 2009). Además de demandar que los programas de transferencias monetarias sean más efectivos y eficientes en sus objetivos, puesto que la integración de la perspectiva de género contribuiría a una mayor reducción de la reproducción inter generacional de la pobreza, es fundamental valorizar el trabajo de las mujeres y generar los cambios necesarios que giran en torno a la creación de empleo femenino y al tratamiento de los cuidados como un asunto de corresponsabilidad social. En ambos casos, cualquier persona que tome decisiones en la esfera pública puede estar de acuerdo y exclamar: ¡qué fácil es decirlo y

qué difícil hacerlo! Un camino para viabilizar ambas transformaciones es, precisamente, el eslabón entre ambos: la generación de empleo, concretamente al ámbito de los cuidados, y la incorporación de los cuidados como parte de sistemas de protección social universal.

Los actores involucrados y con poder de transformar estas normas no son tantísimos. Se trata principalmente de autoridades y de expertas y expertos, consultores internacionales, personas afiliadas a organismos internacionales, y funcionarias y funcionarios públicos generalmente a cargo de la implementación más que del diseño. Actores no oficiales como los de sociedad civil a lo largo de la región han tenido, hasta el momento, poca incidencia (Teichman, 2007). A esto se agrega el que a diferencia de otros programas sociales como los vinculados a la seguridad social, las personas a quienes van dirigidos estos programas tienen generalmente, ellas mismas, escasa organización como actores colectivos.

A partir del diseño de medidas, procedimientos y las normas relativas a “lo que hay que hacer” relacionadas con las cuatro estrategias mencionadas, resulta imprescindible avanzar en un proceso de sensibilización y desarrollo de capacidades a la medida de los ejecutores para que puedan operativizar, de manera eficiente, las normas y procedimientos identificados. De esta manera sería posible pasar de una visión de las relaciones de género como un asunto externo a los programas de transferencias monetarias condicionadas, a que sean consideradas como dimensión necesaria de los programas. Es algo similar al pasaje de los viejos programas de transferencias monetarias a los nuevos programas de transferencias condicionadas. En aquellos el que madres y padres enviaran a niños y niñas a la escuela era un asunto de las familias; en los nuevos es un asunto de política pública directamente relacionado a las transferencias. De igual manera es preciso que las relaciones de género y la afirmación positiva de las mujeres deje de ser un asunto de tales o cuales programas y políticas, para pasar a ser considerados materia necesaria de los propios programas de transferencias monetarias condicionadas.

Finalmente, la recopilación y análisis de información, la sistematización y evaluación de algunas experiencias exitosas diseminadas en el marco de la comunidad de expertos y expertas que trabajan en torno a estos programas tendrían un efecto demostración y crearían espacios para nuevos ensayos, adaptándose a las necesidades sociales de cada contexto específico.

# Referencias

Borges Sugiyama, N. (2009) 'The Diffusion of Conditional Cash Transfers in the Americas', Paper prepared for delivery at XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brazil, June 11-13, 2009.

CEPAL (2010) Panorama social de América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2009) Panorama social de América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.

López-Calva, Luis y Nora Lustig (2010) Declining Inequality in Latin America. A Decade of Progress? Washington, DC: Brookings Institution/UNDP.

Martínez Franzoni, Juliana (2010) "Lucha contra la pobreza y equidad de género en las transferencias monetarias condicionadas: recomendaciones para lograr sinergias". Documento de trabajo elaborado para el PNUD, Centro Regional para América Latina y el Caribe, Área práctica de género.

Martínez Franzoni y Koen Voorend (2011) "Actors and ideas behind CCTs in Chile, Costa Rica and El Salvador". En proceso de evaluación número especial Global Social Politics.

Molyneaux, Maxine (2007) "Conditional Cash Transfers: Micro-Targeting Human Development", paper presented at the seminar on Production and Distribution in Latin America: Trajectories and Perspectives, San José, March 31 and June 1st, San José, Costa Rica.

OIT/PNUD (2009) Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: PNUD y OIT.

OIT (1999) Trabajo Decente. Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª Reunión (Ginebra, OIT).

PNUD (2010) Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Nueva York: PNUD.

PNUD (2010) Taller de trabajo sobre programas de transferencias monetarias condicionadas e igualdad de género. Santo Domingo, 15-16 de noviembre.

Staab, Silke & Roberto Gerhard. 2010. "Childcare Service Expansion in Chile and Mexico: For Women or Children or Both?" UNRISD, Gender and Development Programme Paper Number 10, May.

Teichman, Judith. (2007) Multilateral Lending Institutions and Transnational Policy Networks in Mexico and Chile. Global Governance 13: 557-573.

PNUD (2010) Taller de trabajo sobre programas de transferencias monetarias condicionadas e igualdad de género. Santo Domingo, 15-16 de noviembre.

Staab, Silke & Roberto Gerhard. 2010. "Childcare Service Expansion in Chile and Mexico: For Women or Children or Both?" UNRISD, Gender and Development Programme Paper Number 10, May.

Teichman, Judith. (2007) Multilateral Lending Institutions and Transnational Policy Networks in Mexico and Chile. Global Governance 13: 557-573.







## ¿Qué añade? ¿A qué contribuye la integración de un enfoque de género en los PMTC?

- A superar las brechas de género garantizando opciones igualitarias de trabajo decente para mujeres y hombres:
  - Reduciendo la brecha educativa de las niñas y madres adolescentes.
  - Reivindicando y garantizando efectivamente la igualdad de las mujeres y hombres en las oportunidades, en el acceso a recursos y beneficios, y en los resultados..
  - Fortaleciendo la agencia de las mujeres pobres en tanto actoras individuales o en los procesos colectivos.
- A integrar los programas de transferencias monetarias condicionadas en políticas más amplias que respondan a modelos de protección social con visión universalista:
  - Incrementando la autonomía económica de las mujeres, mediante una mayor participación en el mercado laboral.
  - Reduciendo la reproducción de la pobreza de una generación a otra.
  - Vinculando las transferencias con el desarrollo de capacidades.
  - Articulando estos programas con estrategias más amplias de creación de empleo y de trabajo remunerado, facilitando la inserción laboral de las mujeres pobres.
- A promover la corresponsabilidad social en torno a los cuidados:
  - Complementando los cambios en los mercados laborales con cambios en materia de los cuidados.
  - Fortaleciendo el papel de la política pública en materia de cuidados.
  - Promoviendo una mayor participación de los hombres en los cuidados.



## ¿Cómo lograrlo? ¿Cómo poner los Programas de Transferencias Condicionadas al servicio de la Igualdad de Género?

Concretamente, se necesitan:

- Alianzas estratégicas: creación de sinergias con otras iniciativas conectadas a políticas públicas en materia de protección social y de creación de empleo que promuevan la autonomía económica de las mujeres como por ejemplo programas/proyectos de inversión productiva, de capacitación de las mujeres para la inserción laboral y de creación de empleo vinculado a los cuidados.
  - Si bien los PMTC son muy heterogéneos en cuanto a su inserción institucional y a su relación con los sistemas de protección social y con la política laboral, es necesario conciliar acuerdos comunes relativos a la importancia de que estos programas, en tanto "bisagras", se vinculen fuertemente con las políticas sociales y laborales e incluso se conciben no sólo como herramientas de las políticas de combate a la pobreza, sino de las políticas de desarrollo.
- Promoción de la Conciliación entre vida familiar y laboral a partir de la corresponsabilidad social mediante:
  - Creación y/o ampliación de los servicios de cuidado que contribuya a un mejor reparto de responsabilidades entre las familias y otras instituciones sociales y quiten presión a las familias en materia de cuidados mediante una mayor participación del Estado y una ampliación de la oferta de servicios gratuitos de cuidado.
  - Poner las condicionalidades al servicio de sumar a los hombres en los cuidados, vinculando dichas condicionalidades a la sensibilización, la capacitación y la participación en los programas y, más importante aún, a los cuidados.
- Estrategias para la creación de fuentes de empleo: Desde el empleo público pero también mixto y privado, prever demanda de trabajo para mujeres vinculadas a los programas de transferencias monetarias condicionadas, considerándolo no solo desde la perspectiva del insuficiente capital humano, sino también y fuertemente, de la insuficiente oferta de trabajo decente.
- Creación de mecanismos para fortalecer la agencia de las mujeres pobres. Supone creación y promoción de espacios de socialización, intercambio y reconocimiento de las propias mujeres entre sí y en su relación con la administración, y las y los profesionales a cargo de los programas sociales. Requiere reformar la normativa (no necesariamente legislativa) de los programas para permitir que tanto la madre como el padre sean titulares y responsables del cumplimiento de las contraprestaciones/condicionalidades. Pero sobre todo implica alterar relaciones de poder entre quienes actúan en nombre del Estado y quienes son beneficiarias de las acciones de dicho Estado.

Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas son programas diseñados para contribuir a la promoción del capital humano básico. Consisten en transferencias monetarias periódicas dirigidas a los hogares en situación de pobreza, siempre que estos cumplan con una o más condiciones preestablecidas por el propio programa en lo que respecta a la inversión en el capital humano de niños y niñas con el objeto de interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza.



# Igualdad de Género y Transferencias Monetarias Condicionadas

Cuatro estrategias para la reducción efectiva de la pobreza



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
Equipo del Área Práctica de Género  
Centro Regional para América Latina y El Caribe  
<http://www.regionalcenrelac-undp.org>  
<http://www.americalatinagenera.org>

Igualdad de género y Transferencias Monetarias Condicionadas para la reducción efectiva de la pobreza





Esta publicación ha sido impulsada por el Centro Regional de América Latina y el Caribe del PNUD, a través de su Área de Práctica de Género.

Este documento recoge las ideas elaboradas en el "Taller sobre Igualdad de Género y Programas de Transferencias Condicionadas" que tuvo lugar en Santo Domingo los días 15 y 16 de noviembre de 2010, con la contribución de las personas participantes representando instituciones gubernamentales y los programas de cinco países, Argentina, Colombia, El Salvador, México y República Dominicana.

El material se encuentra disponible en la plataforma de conocimiento <http://www.americalatinagenera.org>



### Clarificación de los objetivos y de la estrategia del programa desde el punto de vista de género

- ¿Cómo se articula con la política de igualdad de género y la de protección social?
- ¿Qué objetivos de género se marcan?
- ¿El empoderamiento social y económico de las mujeres es un objetivo explícito con impactos definidos? ¿Está considerado en el diseño de los programas? ¿En que se refleja? Por ejemplo, en los trabajos de cuidado (gestión del cuidado de los niños y niñas, gestión del tiempo)
- ¿Los procesos de formación y los recursos están adecuadamente asignados para incrementar las capacidades de las mujeres con el objetivo de garantizar su autonomía económica y bienestar (salud, mental y física, y libertad de la violencia)?
- ¿La transformación de las relaciones desiguales de género es central al programa (mediante la inclusión e integración de hombres y niños)?
- ¿Participan los y las beneficiarios/as en la definición de los objetivos, diseño, evaluación y gestión de los programas?
- ¿Las y los beneficiarios tienen conocimiento sobre sus derechos como ciudadanas y ciudadanos (cultura legal y política)?



### Diagnóstico de brechas de género existentes

- Brechas de género en las comunidades beneficiarias en las que se quiere implementar el programa.
- Brechas institucionales de género en el diseño del programa o servicios en sí, y su gestión.
- Brechas en la información disponible (desagregación por sexo, edad, etnia; calidad y disponibilidad, entre otros) para medir los impactos de género de los Programas (Información relativa al cumplimiento de las expectativas de las y los beneficiarios en materia de inserción laboral, a la organización familiar en materia del sistema del cuidado, etc.)



### Diseño del programa

- 1. Titularidades:** orientarlas a madres y padres.
- 2. Mecanismos de transferencias:** redefinir el papel de la transferencia monetaria como derecho y no sólo como ayuda, para favorecer un real empoderamiento de las y los beneficiarios y una mayor autonomía de las mujeres.
- 3. Diseño de la condicionalidad:** considerar la revisión del monto de la transferencia, las diversas opciones en el uso autónomo de la transferencia, la asignación de responsabilidades igualitarias a la familia beneficiaria, la recomendación de un monto diferenciado para niñas y recuperación al sistema escolar de madres adolescentes, etc. El diseño debe considerar los obstáculos específicos de género (tiempo, restricciones de movilidad, etc.).
- 4. Articulación con otros servicios o programas** como los programas de prevención de violencia de género, salud sexual y reproductiva, de formación para el empleo, de nuevos nichos de empleo, etc.
- 5. Identificación de alianzas estratégicas y potenciales** con diversos actores nacionales o internacionales, mecanismos de igualdad de género y otras organizaciones.
- 6. Participación de las y los beneficiarios en el programa** (diseño, evaluación, monitoreo, etc.).
- 7. Estrategias de salida de los programas** asociarlas por ejemplo a una mejora de la situación del hogar y no únicamente al alcance de la mayoría de edad de los niños y niñas, etc.
- 8. Sistema de información, monitoreo y evaluación:** el diseño del programa debe incluir un sistema de información y registro articulado al sistema de información de otros programas, y de monitoreo y evaluación, con indicadores desagregados por sexo, edad y etnia.

## Hacia una nueva generación de programas

### Ruta para la Transversalización de Género en los PTMC



### Implementación

- **Desarrollo de Capacidades:** es necesario proveer sensibilización y capacitación adecuada al personal de implementación de los programas.
- **Participación:** los Programas deben promover la participación activa de mujeres y hombres en la gestión del mismo.
- **Fortalecer los mecanismos de coordinación inter-institucionales** entre diversos sectores y programas.
- **Información para la sistematización:** invertir en la recogida de información desagregada, y análisis de la misma como parte de los procesos de sistematización de los programas.
- **Resolución operativa:** revisión de género de los instrumentos administrativos, financieros, y operativos.



### Monitoreo y Evaluación

- Diseño de un sistema de monitoreo y evaluación, con herramientas de medición de resultados en la reducción de brechas de género e intergeneracionales, y en el desempeño de los programas.
- Identificación de indicadores adecuados para medir el nivel de empoderamiento de las mujeres (uso del tiempo, poder de decisión, acceso a los recursos, indicadores cualitativos relativos a las expectativas y problemas que las personas que reciben las transferencias tienen en materia de inserción laboral, incluyendo los aspectos de la organización familiar, en su caso, etc.)
- Evaluaciones periódicas sobre la percepción de las y los beneficiarios para conocer sus necesidades y las demandas a los programas.



### Sistematización y gestión del conocimiento

- Identificación de los conocimientos y prácticas institucionales de género existentes a partir de actividades de intercambio de conocimientos y sistematización de los PTC, así como de las propuestas institucionales para identificar oportunidades para fortalecer la transversalización de género en los programas.
- Identificación de buenas prácticas nacionales y locales, que aporten experiencias innovadoras en la materia para replicar e integrar a dichos programas.