
mujer y desarrollo

Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?

Corina Rodríguez Enríquez



NACIONES UNIDAS

C E P A L

División de Asuntos de Género
Santiago de Chile, noviembre de 2011

Este documento fue preparado por Corina Rodríguez, consultora de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/AECID Programa Cooperación CEPAL-AECID 2009-2010. Componente 5 - Fortalecimiento de la capacidad instalada de los productores de indicadores de género en América Latina y el Caribe - Fase III.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4170

LC/L.3416

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2011. Todos los derechos reservados

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

| | | |
|-------------|--|----|
| I. | Introducción | 5 |
| II. | Los fundamentos económicos de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) | 9 |
| | A. ¿Por qué transferencias monetarias? | 10 |
| | B. ¿Por qué transferencias condicionadas? | 11 |
| | 1. Los argumentos micro a favor de las condicionalidades..... | 11 |
| | 2. El argumento de economía política a favor de las condicionalidades | 12 |
| | 3. Los argumentos de eficiencia social a favor de las condicionalidades | 12 |
| | C. ¿Por qué programas focalizados? | 12 |
| | D. Algunos reparos feministas a los fundamentos económicos de los PTC | 13 |
| III. | Los PTC en América Latina | 15 |
| | A. Una tipología posible de los PTC latinoamericanos..... | 17 |
| IV. | PTC e igualdad de género en América Latina | 21 |
| | A. PTC, titularidad del beneficio y derechos de las mujeres | 22 |
| | B. Beneficio, condiciones materiales de vida y autonomía en el consumo | 23 |
| | C. Condicionalidades, corresponsabilidad y rol cuidador de las mujeres | 26 |
| | D. PTC, participación laboral y autonomía económica de las mujeres | 28 |
| | E. PTC y “empoderamiento” de las mujeres | 29 |
| V. | Conclusiones y recomendaciones: ¿PTC como punto de partida o de llegada? | 31 |
| | Bibliografía | 35 |

I. Introducción

Los programas de transferencias condicionadas de ingreso (PTC) se han impuesto en América Latina como la principal forma de intervención de los gobiernos para atender a la población en situación de pobreza, mediante la garantía de cierto nivel básico (en general mínimo) de ingresos monetarios.

Casi todos los gobiernos de la región tienen un programa de este tipo, y algunos lo han transformado en eje central de sus políticas asistenciales. En estos casos, no se trata de programas marginales, sino de rubros significativos del presupuesto público que atienden a una proporción importante de la población considerada en situación de pobreza por ingresos. Los casos del Programa Oportunidades en México, y del Bolsa Familia en Brasil son los más emblemáticos por su historia, trayectoria, magnitud, cobertura e impactos.

Si bien los PTC existentes en América Latina presentan particularidades y diferencias, todos tienen características comunes que los identifica y define como programas de este tipo. Las dos características distintivas son: i) transferir ingresos monetarios, que en algunos casos pueden ser acompañados por otros tipos de intervenciones (como programas de capacitación en oficios, actividades de sensibilización en temas sociales sensibles –por ejemplo en salud sexual y reproductiva–, promoción de actividades productivas, organización de actividades de participación comunitaria, etc.); ii) establecer condicionalidades para la recepción del beneficio, cuya forma más habitual es la asistencia escolar y la atención sanitaria de los hijos e hijas.

Estas dos características definitorias de los programas de PTC, se asocian con los objetivos simultáneos declarados por estas intervenciones de política pública: i) aliviar la situación de pobreza por ingresos de los

hogares; ii) contribuir al fortalecimiento de las capacidades (identificadas como “capital humano”) de los niños, niñas y adolescentes, para evitar la reproducción inter-generacional de la pobreza.

Una particularidad que asumieron estos programas, es su focalización en las mujeres. En realidad, la población objetivo de los PTC son los hogares vulnerables. La base del derecho al beneficio la constituye la existencia de niños y niñas. Las receptoras efectivas del beneficio son las mujeres de estos hogares. El argumento más difundido para esta traslación, es que las transferencias puestas en cabeza de las mujeres, ganan potencialidad para garantizar la promoción de las capacidades de los miembros del hogar, en particular de los niños y niñas.

Los PTC ya llevan más de una década de existencia en la región. Y bastante más si se tienen en cuenta sus antecedentes más inmediatos. Dada su trayectoria y la importancia que han ido adquiriendo dentro de los esquemas de políticas sociales, se han multiplicado de manera proporcional, los trabajos que dan cuenta de sus características, alcances, coberturas, y también de sus impactos¹. Esta literatura es amplia y diversa, promovida desde los propios gobiernos, las organizaciones multilaterales y la academia. Cubren una variedad de temas, con énfasis particular en los impactos de estos programas en la pobreza, la asistencia escolar, el consumo y el empleo.

Junto a esta importante producción de conocimiento, llama la atención la debilidad que existe a la hora de dar cuenta de las implicancias de este tipo de programas sobre la situación de las mujeres (como se mencionó, mayoría absoluta entre las personas beneficiarias) y sobre la igualdad de género. Sumar a la todavía escasa producción que busca cubrir este vacío, es el objetivo del presente trabajo.

¿Qué significa mirar la experiencia de la PTC con este foco? Significa concentrarse en las implicancias específicas que estos programas tienen sobre la vida de las mujeres, sobre sus oportunidades en el corto y largo plazo, y sobre aquellos elementos que se consideran centrales en la determinación de la situación de (des)igualdad de género.

De esta manera, las preguntas que guían el análisis de los PTC en relación con la igualdad de género son las siguientes:

- ¿Cuáles son las implicancias de los PTC para la autonomía económica de las mujeres?²
- ¿Qué impactos y potencialidades tienen los PTC para redistribuir el trabajo remunerado y no remunerado?
- ¿Cómo afectan los PTC las relaciones de poder intra-hogar, y los procesos de negociación en la toma de decisiones?
- ¿Qué implicancias tienen los PTC para la organización social del cuidado, y para la distribución de las responsabilidades de cuidado al interior de los hogares?
- ¿Afectan de alguna forma los PTC la autonomía física de las mujeres?
- ¿Promueven de alguna forma los PTC la autonomía política de las mujeres?
- ¿Qué implicancias tienen los PTC para las oportunidades de vida de mujeres, niñas, niños y hombres?

La información necesaria para responder a los interrogantes planteados no es evidente ni está plenamente disponible. Por lo mismo, este trabajo adopta un carácter más bien exploratorio, y busca

¹ Banco Mundial (2009) constituye tal vez la revisión más comprehensiva de los PTC que existen en el mundo, y de los trabajos que los evalúan. Cecchini y Madariaga (2011) constituyen una excelente y actualizada sistematización para el caso de los PTC en América Latina.

² La definición de los conceptos de autonomía económica, física y política puede consultarse en el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (<http://www.cepal.org/oig/>).

simultáneamente plantear un marco de análisis de estos programas desde esta perspectiva, así como dar cuenta de la situación, hasta donde la información y literatura existentes lo permiten.

El trabajo se organiza de la siguiente forma. En la sección 2 se revisan los fundamentos teóricos económicos sobre los que se sostienen los PTC, y los reparos feministas a los mismos. En la sección 3 se presenta una breve síntesis de los programas existentes, ensayando una tipología útil para la indagación desde la perspectiva de la igualdad de género. En la sección 4, se analizan las implicancias específicas de los PTC sobre la situación de las mujeres y la igualdad de género, recorriendo los argumentos que habitualmente se enuncian sobre las virtudes y debilidades de los PTC respecto de esta problemática. El trabajo se cierra con una breve sección de síntesis, conclusiones y recomendaciones.

II. Los fundamentos económicos de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)

Los PTC constituyen en la actualidad la principal estrategia para hacer frente a los problemas de pobreza que caracterizan a la región. La expansión y consolidación de este tipo de programas no es casual, sino que se sustenta en la persistencia de un paradigma 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) presenta una sistematización y síntesis de las razones teóricas por las cuales sostener estas tres características básicas de los PTC: dinero, focalización y condicionalidad. El elemento básico de los argumentos es la concepción de las personas como agentes económicos racionales que buscan optimizar su situación³. Por lo mismo, lo que se estudia son las implicancias 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 las situaciones de pobreza.

Por otro lado, en términos de política pública, el fundamento teórico de los PTC es un argumento de eficiencia. Los argumentos a favor de la

³ La consideración de las personas como agentes económicos racionales es el supuesto básico de la teoría económica neoclásica, que constituye la corriente de pensamiento dominante en economía. Para una lectura feminista crítica de esta concepción ver Ferber y Nelson (1993, 2003), Folbre (2009) y Gibson-Graham (1996).

focalización tienen una raíz vinculada con la meta de obtener el mayor rendimiento per cápita de la asignación presupuestaria que se realiza. En lo que sigue sintetizamos estos argumentos.

A. ¿Por qué transferencias monetarias?

La política asistencial se vio dominada durante décadas por una visión que sostenía la conveniencia de asistir a las personas pobres con transferencias en especie y no en dinero, para asegurar un consumo que impactara efectivamente de manera positiva en la situación de pobreza (por ejemplo, a través de la distribución de bienes alimenticios y otros necesarios para el cuidado básico de la salud). Por otro lado, se consideraba que los gobiernos debían concentrar sus esfuerzos en promover el crecimiento económico, como principal mecanismo de superación de la pobreza (mediante el derrame de los beneficios de este crecimiento a toda la población), y por lo mismo, las asignaciones presupuestarias debían concentrarse en proveer infraestructura básica (productiva y social). La base de sustentación de este último argumento, es que se considera que la transferencia monetaria a la población pobre tiene un rendimiento futuro menor que la inversión en capital público.

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–⁴. 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”⁵. En tercer lugar, porque –las transferencias monetarias podrían constituir instrumentos adecuados para compensar a familias que sufren de desventajas heredadas”⁶. (Banco Mundial, 2009: 49 y 50).

Esta visión acompaña la consolidación, durante la década del 90, de la preferencia de los subsidios a la demanda, por sobre los subsidios a la oferta. Es decir, el fortalecimiento de la recomendación de desregular y liberalizar la formación de precios de bienes y servicios básicos, y subsidiar a aquella porción de la demanda que no pueda acceder por sus propios recursos (la población pobre), a estos precios de mercado que garantizan la producción óptima de estos bienes y servicios.

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 le opone la idea de la conveniencia de distribuir directamente 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 reconfiguración de esta idea bajo la forma de las condicionalidades que van a determinar cuál es el comportamiento adecuado que hace a las personas pobres merecedoras de la asistencia monetaria.

⁴ 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 TMC, 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).

⁵ “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).

⁶ “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).

B. ¿Por qué transferencias condicionadas?

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). En segundo lugar, 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. En tercer lugar, argumentos de eficiencia social, que consideran que las condicionalidades pueden ayudar a acercarse más próximamente al óptimo social, mediante la inversión en capital humano que realizarían los pobres beneficiarios de los PTC.

1. Los argumentos micro a favor de las condicionalidades

Las condicionalidades establecidas en los PTC se vinculan con la asistencia escolar de los niños y niñas, y con su control de salud. Estas condicionalidades se conciben 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.

¿Por qué resulta necesario que el Estado “obligue” a la población pobre a este consumo? Porque se presume que los pobres pueden adolecer de información imperfecta respecto de los rendimientos educativos o respecto de las maneras apropiadas para acumular el capital humano. Por ejemplo, pueden considerar que la movilidad social ascendente depende más de los contactos que se tengan que del nivel educativo que se logre, o bien, considerar que la escolaridad formal requiere de niveles muy altos de talento natural del cual ellos no disponen. Puede suceder, que padres y madres con educación insuficiente, fallen en reconocer las virtudes de la educación de sus hijos e hijas. La obligación de la asistencia escolar de los hijos e hijas, a cambio del beneficio monetario, compensaría estas fallas.

Adicionalmente, aún cuando existe buena información en relación con el rendimiento educativo, pueden ocurrir conflictos de intereses entre los padres y madres (que son quienes toman la decisión educativa de sus hijos e hijas), y los propios hijos e hijas. Esto se manifestaría en el hecho de que los padres elijan un nivel de consumo educativo menor al que elegirían sus hijos e hijas, si pudieran tomar la decisión⁷. Este fenómeno se denomina “altruismo paternal incompleto”. Nuevamente, la obligación de la inversión educativa, vendría a corregir la insuficiente inversión resultante de este altruismo incompleto.

Adicionalmente, puede advertirse la existencia de conflicto de intereses entre el padre y la madre. Una posibilidad es que los objetivos de la madre estén más estrechamente alineados con los de sus hijos e hijas. Es por reconocer esta situación que la mayoría de los PTC no solamente imponen la condicionalidad de la educación de los niños y niñas, sino que además entregan el beneficio a las madres, cuyo altruismo sería “menos incompleto”⁸.

⁷ Técnicamente, lo que se enuncia es que los padres descuentan el ingreso futuro de sus hijos como consecuencia de la inversión educativa, a una tasa mayor a la real, y por lo tanto deciden una menor inversión educativa. Esto sucede porque valoran su propia utilidad en mayor medida que las de sus hijos.

⁸ Banco Mundial (2009: 62) cita abundante literatura que muestra que cuando las madres tienen mayor control sobre los recursos se asignan más recursos a alimentación y a la salud y educación de los hijos.

2. El argumento de economía política a favor de las condicionalidades

El argumento de economía política a favor de las condicionalidades aparece como forma de saldar la tensión que se produce por el hecho de que quienes reciben las transferencias monetarias (la población pobre) es una población diferente a la población que financia el presupuesto requerido para pagarlas (los contribuyentes)⁹.

La presunción es que los contribuyentes estarán más de acuerdo con apoyar financieramente una transferencia a personas pobres que manifiestan esfuerzos suficientes para salir de su situación de pobreza. Aparece así la distinción entre los pobres merecedores de la asistencia y aquellos que no lo son. El mérito pasa por la manifestación del interés en salir con el esfuerzo propio de la condición de pobreza, en contraste con aquellas personas que sólo pretenden recibir la ayuda sin contraponer ningún esfuerzo de su parte.

Esta percepción se refuerza con una idea afianzada en los 90, relacionada con la responsabilidad individual de las personas pobres sobre su situación de pobreza y las posibilidades de superarla. Aparece así la noción de corresponsabilidad. La condicionalidad vendría a hacer efectiva la corresponsabilidad de los pobres en la superación de la pobreza, mediante el establecimiento de un contrato mutuo entre la persona beneficiaria y el Estado (en representación de la sociedad). La corresponsabilidad sería entonces bidireccional. Por un lado, los pobres serían responsables de esforzarse en cumplir las condicionalidades que les permitirán salir de su situación. Por el otro, el Estado debe asumir la responsabilidad de garantizar las condiciones para que los primero suceda¹⁰.

3. Los argumentos de eficiencia social a favor de las condicionalidades

Los dos elementos que constituyen las condicionalidades (educación y salud) se consideran ejemplos de bienes meritarios. Estos son bienes cuyo consumo reporta un beneficio social, además del beneficio individual que recibe la persona que los consume. Por lo mismo, la intervención del Estado se requiere para que el nivel de consumo de esos bienes, sea el socialmente óptimo.

La inversión en educación y salud produce externalidades positivas. Por ejemplo, la vacunación contribuye a disminuir el contagio de enfermedades y con ello el costo necesario para atender a la población enferma. La educación genera conductas más responsables (por ejemplo, respecto a la higiene y el cuidado personal, respecto a las adicciones, etc.) que nuevamente pueden resultar en una reducción de los costos necesarios para atender problemas sociales.

La condicionalidad punitiva, garantizaría entonces que las personas logren un nivel de inversión en capital humano que no solamente optimiza su situación individual, sino que permite además alcanzar el máximo beneficio social.

C. ¿Por qué programas focalizados?

Los programas asistenciales focalizados se instalaron como paradigma de política para la atención de la población pobre en el marco de una revisión crítica de los impactos de las políticas

⁹ Esta presunción se sostiene sobre la idea que efectivamente los pobres pagan menos impuestos que quienes no son pobres. Esta premisa es bastante controvertida en América Latina, dada el patrón sensiblemente regresivo de sus estructuras tributarias.

¹⁰ El Estado debe garantizar entonces una oferta accesible de servicios de educación y salud.

universales¹¹. Desde esta visión, la política social debe ser subsidiaria en materia de pobreza, en la medida que el mecanismo esencial para reducir la misma es el crecimiento económico, y el derrame de sus frutos a toda la población.

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 más eficacia y menor costo (Sojo, 2007).

El concepto de focalización se convirtió en sinónimo de selectividad del gasto social (Sojo, 1990). La selectividad resultaba necesaria en un contexto de restricción presupuestaria y ajuste del gasto público. Focalizar las prestaciones, implica optar por una población-objetivo determinada (la población viviendo en situación de extrema pobreza) teniendo en cuenta el monto de los recursos disponibles. Los selectivistas enfatizan que la dilapidación de recursos es típica de las políticas sociales universales y destacan el bajo impacto de las mismas. Por el contrario, la focalización se presenta como una alternativa, en la medida que la concentración de los recursos disponibles en grupos focales claramente definidos permite que el impacto producido sea mayor (Cohen y Franco, 1992).

Esta meta de incrementar el impacto per cápita de las transferencias, se relaciona con la prioridad otorgada en este tiempo a los objetivos de eficiencia en las políticas sociales. 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.

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.

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. En este sentido, los PTC son claramente programas focalizados, por cierto en un grupo poblacional muy amplio, lo que por otro lado resulta razonable dadas las elevadas tasas de incidencia de la pobreza que persisten en la región.

D. Algunos reparos feministas a los fundamentos económicos de los PTC

Antes de evaluar cómo estos principios se traducen en la práctica, en los PTC existentes en la región, resulta importante sintetizar los reparos que desde la literatura de economía feminista podrían realizarse a algunos de los supuestos básicos que los fundamentan.

¹¹ Sojo (2007) identifica a la versión del paradigma focalizador que se consolida a partir de la década de los 80, como una versión reduccionista del mismo, que cambia el eje de la mirada focalizadora anterior (vigente en los años 70s) desde las causas a las manifestaciones de la pobreza.

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, 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.

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 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 un ingreso monetario (el mercado laboral y los sistemas de protección social).

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 desigualdad de género.

III. Los PTC en América Latina

En la actualidad existen en América Latina unos¹² 40 PTC, que operan en 18 países de la región y alcanzan a más de 25 millones de hogares, y cerca de 113 millones de personas (19% de la población de la región). Involucran en promedio recursos equivalente al 0.4% del PBI, aunque tanto la magnitud como la cobertura de los programas difiere de manera sustantiva entre países¹³. (Cecchini y Madariaga, 2011)

La mayoría de los PTC latinoamericanos, reflejan los aspectos comunes de este tipo de programas: i) transferencia de recursos monetarios (en algunos casos con transferencias complementarias en especie); ii) focalización en población pobre o en pobreza extrema; iii) focalización prioritaria en hogares con niños, niñas y adolescentes (si bien eventualmente se admiten otras categorías de hogares sin hijos/as); iv) 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; v) la preferencia por realizar la transferencia del beneficio a las madres.

Adicionalmente, los PTC comparten criterios técnicos de selección de beneficiarios multietápicos que incluyen: i) la identificación de zonas territoriales prioritarias; ii) la auto-identificación de las personas

¹² 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.

¹³ En el Anexo I puede verse una síntesis de los PTC vigentes y sus características. Se recomienda ver Cecchini y Madariaga (2011) para ampliar la caracterización de los mismos (y el resumen presentado en el Cuadro II.1. de dicho texto). La información que allí y aquí se presenta está tomada de la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva de la CEPAL, que puede consultarse en: <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

potencialmente beneficiarias; iii) la selección de los hogares beneficiarios efectivos, a través de métodos de comprobación de recursos.

CEPAL (2009), Banco Mundial (2009) y Cecchini y Madariaga (2011) 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 pobre¹⁴.
- 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:
 - a) 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.
 - b) 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, y donde la cobertura de los programas es mayor¹⁵.
 - c) 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.
 - d) Impacto modesto en la distribución del ingreso, sólo advertible en el caso de los PTC más grandes (Bolsa Familia en Brasil y Oportunidades en México).¹⁶
 - e) Las transferencias de los PTC aumenta el consumo de los hogares y transforman relativamente sus pautas. Se incrementa el gasto en alimento y mejora la calidad de los alimentos consumidos. También se incrementa el gasto en vestimenta para los niños y niñas.
 - f) Varios PTC han conseguido reducir el trabajo de los niños, niñas y adolescentes. En otros casos este impacto no es evidente.
 - g) 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.
 - h) En los PTC con mayor antigüedad y más estables en el tiempo, los PTC han contribuido a superar las restricciones de liquidez de los hogares, y a fortalecer su ahorro y las posibilidades

¹⁴ Hacia el año 2010, los tres programas más grandes en términos de beneficiarios absolutos eran el Bolsa Familia de Brasil (52 millones de personas), Oportunidades de México (27 millones de personas) y Familias en Acción de Colombia (12 millones de personas). El Bono de Desarrollo Humano de Ecuador era el PTC que cubría a la proporción más grande de población total del país (44%). En siete países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Uruguay), la población beneficiaria igualaba o superaba a la población en pobreza extrema. (Cecchini y Madariaga: 2011).

¹⁵ Ver al respecto Cecchini y Madariaga: 2011, Capítulo V, sección B).

¹⁶ Cecchini y Madariaga (2011) señalan que en estos dos casos, los PTC consiguen reducir el Índice de Gini en 2,7 puntos.

de acceso al crédito, y con ello en la inversión productiva de pequeña escala. Sin embargo la evidencia da cuenta que las acciones de apoyo al trabajo independiente en el marco de estos programas han sido poco exitosas.

- i) El conjunto de los PTC no evidencia desincentivos notorios a la oferta laboral de la población adulta de los hogares beneficiarios. De igual modo se observa que no producen mejoras observables en las posibilidades de inserción laboral de esta población.

A. Una tipología posible de los PTC latinoamericanos

Un análisis de los matices que oculta esta generalización requeriría de cierta clasificación de los PTC existentes. La tipología que se deriva del análisis y evaluación de los diferentes trabajos existentes sobre los PTC de América Latina y el Caribe, es la clasificación en al menos dos modelos básicos¹⁷: i) aquellos que incorporan objetivos de más largo plazo, y que por ende priorizan la generación y acumulación de capital humano; y ii) aquellos que apuntan mayormente a objetivos de corto plazo, priorizando la provisión de ingresos para satisfacer niveles de consumo (y por ende de bienestar) básico.

En base a lo anterior, se pueden establecer dos tipos de programas:

Tipo 1: Programas que apuntan a fortalecer el acceso a servicios sociales para mejorar las capacidades de las personas, con exigencias estrictas de condicionalidad.

Este tipo comprende aquellos PTC cuyo objetivo es aumentar los niveles de utilización de los servicios sociales eliminando barreras de acceso. En estos casos la transferencia monetaria se utiliza como incentivo para eliminar estas barreras. Es un insumo para financiar el costo de oportunidad que tiene la población objetivo de acceder a los verdaderos productos que promociona el programa: alimentación, educación, servicios de salud. Se supone que el condicionar la transferencia obligará a un cambio de conducta que motive la adquisición de nuevas disposiciones hacia la inversión en capital humano al interior de los hogares, o que fortalezca la disposición ya existente.

La hipótesis central de este tipo de programas es que para interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza es necesario fortalecer el capital humano de las nuevas generaciones. Las condicionalidades serían el instrumento para conseguir esto. En este sentido, la existencia de la contraprestación crea una doble obligación. Por un lado, de los beneficiarios en demandar el acceso a los servicios sociales básicos. Por otro lado, del Estado, en garantizar la oferta (y facilitar su acceso) que permita a los beneficiarios cumplir con la contraprestación exigida.

Dada la importancia concedida al objetivo de promoción del capital humano, estos programas requieren de sistemas estrictos de estímulos y sanciones, para que pueda operar la lógica de los incentivos. Esto implica desarrollar sólidos aparatos burocráticos de monitoreo de las condicionalidades (CEPAL: 2009). El programa Oportunidades de México sería el caso paradigmático de PTC de este tipo.

Tipo 2: Programas que enfatizan la superación de la pobreza o de la pobreza extrema, por lo que la prioridad es la transferencia monetaria, y el control de la condicionalidad es, o puede ser, débil.

El objetivo principal de este tipo de programas es asegurar el nivel de consumo básico de las familias pobres. La hipótesis central que los fundamenta, es que el déficit de bienestar de las familias en situación de pobreza o de pobreza extrema, se debe a la falta de ingresos monetarios, derivada de su dificultad para insertarse en actividades productivas y en circuitos laborales. Por ello en estos tipos de programas, es más habitual que se establezcan montos de beneficios diferenciados según la composición de los hogares.

¹⁷ Seguimos aquí a CEPAL (2009), Madariaga (2009), Villatoro (2007).

Se sostiene que su objetivo lleva asimismo a que el monitoreo del cumplimiento de la contraprestación en estos programas se realice de forma más laxa, esto significa mediante la aplicación de sanciones temporales de suspensión del beneficio si no se cumple con la contraprestación para luego reponerlo. En estos casos, la focalización del programa tampoco es estricta, poniéndose énfasis en los errores de exclusión de familias elegibles más que en los de inclusión de hogares sin carencias severas de ingresos. El programa Bolsa Familia de Brasil, sería el caso prototípico de programas de este tipo.

CEPAL (2009) incorpora un tercer tipo a esta clasificación, compuesta por aquellos programas que buscan coordinar modos de intervención, prestando apoyo “psicosocial” a las familias pobres y desarrollando estrategias que apuntan a lograr cambios en sus percepciones, actitudes y comportamientos. Chile Solidario sería el ejemplo más evidente de este tipo de programas.

La aplicación de esta tipología al análisis de los programas no resulta tan sencilla. Esto sucede principalmente porque cuando se analizan las características de los mismos, se advierte que las diferencias no son muy notorias, más allá de cuál sea el objetivo o prioridad explícitamente declarados. En muchos casos, las diferencias de matices que podrían ubicar a un programa en un tipo u otro, se advierten más bien en la manera en que el programa es implementado en terreno, y sutilezas que cobran forma a nivel local, y en detalles que sólo pueden conocerse con una aproximación cualitativa de análisis.

Más aún, cuando se quiere, como en este caso, fortalecer el análisis de los PTC en relación con las implicancias que tienen en la vida de las mujeres, se advierte que las similitudes son aún mayores.

Esto sucede por varias razones que iremos señalando en el análisis más detallado de algunos programas, que pueden forzosamente ubicarse en uno u otro tipo de la clasificación habitual, pero que coinciden en ubicar a las mujeres en un rol de género preciso: el de administradoras del beneficio, y principales responsables del cumplimiento de la contraprestación, que a su tiempo permita alcanzar los objetivos de los programas.

Para un análisis de género comparativo de los PTC, tal vez sería útil agrupar a los mismos en función a cómo resuelven algunas dimensiones que pueden ser relevantes para esta mirada¹⁸. Las mismas deberían incluir:

- Base del derecho al beneficio y titularidad: ¿es un derecho de los niños y niñas, y por lo tanto derivado para las madres? ¿es un derecho de la madre? ¿de los adultos mayores del hogar? ¿La recepción del beneficio está condicionada a cierta conformación particular de los hogares?
- Magnitud del beneficio: ¿cómo resulta el beneficio en relación a ciertos umbrales que se buscan garantizar? ¿umbrales de ingreso? ¿costo de adquisición de bienes y servicios básicos? ¿costo de adquisición de servicios de cuidado?
- Características de las condicionalidades: ¿las condicionalidades están vinculadas a dimensiones del cuidado? ¿qué dimensiones del capital humano buscan promover? ¿de los niños y niñas, de las madres? ¿están asociadas a dimensiones del trabajo productivo? ¿están asociadas a dimensiones del trabajo reproductivo? ¿en qué sentido promueven la dependencia/autonomía de las personas beneficiarias? ¿las condicionalidades se ejercen en un sentido punitivo, o como medio de identificación de demandas sociales insatisfechas?
- Implicancias del PTC para la distribución del trabajo productivo y reproductivo: ¿fortalecen los PTC las posibilidades de inserción laboral de las mujeres, con mecanismos de salida explícitos y potentes? ¿fortalecen o debilitan los PTC las posibilidades de redistribución del trabajo de cuidado? ¿fortalecen o debilitan los PTC el involucramiento de los varones en el trabajo de cuidado?

¹⁸ Martínez Franzoni y Voorend (2008) ofrecen un marco metodológico-analítico alternativo para estudiar las implicancias de los PTC en la igualdad de género.

- Mecanismos de participación: ¿contemplan los PTC mecanismos de representación de la voz de las personas beneficiarias? ¿se encuentran los intereses y las demandas específicos de las mujeres atendidas? ¿existen mecanismos de participación que permitan canalizar el punto de vista de las mujeres?

Como se dijo anteriormente, la información habitualmente disponible de los PTC no permite construir en la actualidad una tipología que surja de la indagación sugerida. Para ello se necesita profundizar el conocimiento sobre estas dimensiones específicas de los PTC. A priori, podría pensarse que tipos ideales para este análisis serían:

Tipo 1: PTC con fuerte potencialidad para la igualdad de género.

Incluirían PTC que contemplen:

- Titularidad del derecho de base individual, de manera que las mujeres sean portadoras de derechos propios y no derivados a recibir la prestación. Asimismo, que la percepción del beneficio sea independiente de conformaciones particulares de hogares, de manera de no promover ninguna conformación particular, ni ningún rol específico dentro de estas conformaciones.
- Magnitud del derecho suficiente para la adquisición de bienes y servicios básicos que permitan la supervivencia física, pero también el acceso a servicios de cuidado, particularmente en aquellos contextos donde la estructura pública de este tipo de servicios es insuficiente y/o inadecuada.
- Condicionalidades no punitivas vinculadas con la identificación de la dificultad para garantizar el goce de derechos básicos, entre ellos el derecho al trabajo remunerado, y el derecho al cuidado¹⁹.
- Inclusión de componentes que promuevan la redistribución del trabajo remunerado y no remunerado, productivo y reproductivo.
- Inclusión de mecanismos de participación de la voz de las personas beneficiarias y de identificación y atención de las demandas específicas de las mujeres.

Tipo 2: PTC con débil potencialidad para la igualdad de género.

Claramente, en este grupo entrarían los PTC que no cumplen con las características señaladas para el tipo 1. La variedad puede ser infinita y con ello la cantidad de tipos intermedios que puedan identificarse entre un extremo y el otro.

A priori, lo menos amigable con la equidad de género, serían PTC que:

- Focalizan en formas familiares determinadas y restringen las mujeres a la titularidad del beneficio, cuyo derecho al acceso recae en otros miembros del hogar.
- Distribuyen beneficios insuficientes, sin condiciones particulares al acceso a servicios de cuidado.
- Establecen condicionalidades punitivas que: i) ponen en conflicto la cobertura de distintos derechos básicos; ii) transforman derechos en obligaciones; iii) no contemplan condicionalidades que puedan promover la identificación de demandas de cuidado insatisfechas.
- No contemplan mecanismos que promuevan la redistribución del trabajo productivo y de cuidado.

¹⁹ Para una conceptualización del derecho al cuidado ver Pautassi (2007).

- No promueven mecanismos de representación de la voz de las personas beneficiarias y de identificación de las demandas específicas de las mujeres.

Si bien no se considera posible, con la información disponible en la actualidad, llegar a la construcción de un tipología más específica en relación con las implicancias de género de los PTC, y agrupar a los programas existentes en dicha clasificación, si es dable analizar algunos argumentos centrales que evalúan las repercusiones que los PTC tienen o pueden tener sobre la igualdad de género. Esto es lo que se desarrolla en la próxima sección.

IV. PTC e igualdad de género en América Latina

Esta sección se propone recorrer los argumentos que señalan las fortalezas, y aquellos que remarcan las debilidades, de los PTC, a la hora de afectar positivamente las condiciones de vida de las mujeres y la igualdad de género. En el desarrollo y análisis crítico de cada uno de los argumentos, se ilustra con casos específicos tomados de la experiencia analizada de los PTC existentes. Esta sistematización se sustenta en la evidencia y los análisis existentes en la literatura sobre el tema, mirando algunos PTC de manera más específica²⁰.

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 de los mismos. Este es tal vez el rasgo más homogéneo del conjunto de los PTC. En línea con esto, también resulta en un estadio embrionario la evaluación de estos programas desde este abordaje. Por lo mismo, la principal conclusión del análisis de las implicancias de género de los PTC es que se requiere la producción de mayor información específica y de evaluaciones en terreno que den cuenta de las consideraciones de las mujeres beneficiarias.

²⁰ El análisis se sustentó más fuertemente en los casos de los programas para los cuales existen análisis que aproximan dimensiones de género: Oportunidades (México), Bolsa Familia (Brasil), Chile Solidario, Bono de Desarrollo Humano (Ecuador), Mi familia progresa (Guatemala), Asignación Universal por Hijo (Argentina).

Con todo, es posible advertir algunas implicancias de estos programas en términos de género, las que se sintetizan a continuación²¹.

A. PTC, titularidad del beneficio y derechos de las mujeres

Como se mencionó en la caracterización general de los PTC latinoamericanos, estos programas están focalizados en hogares con carencia de ingresos, en la mayoría de los casos con la condición de que en los mismos habiten niños, niñas y adolescentes, y/o mujeres embarazadas, y/o personas discapacitadas, y/o personas mayores dependientes. También en la mayoría de los casos, la persona a la que se le entrega el beneficio es la madre. Por esta razón, se enuncia que la mayoría de las personas beneficiarias de los PTC latinoamericanos son mujeres, que además son madres.

Draibe (2006: 155), analizando el caso del Programa Bolsa Familia en Brasil, señala que el hecho de que las mujeres sean las titulares de la tarjeta bancaria con la que se cobra el beneficio, es una expresión del enfoque de género del programa. 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 adolescentes²².

En la enunciación de los principios fundantes de los programas, así como en algunas evaluaciones, se señala que esta característica, que en términos de reconocimiento de derechos podría ser una debilidad, constituye en realidad una virtud.

Espinosa (2006) señala que el programa Oportunidades en México, es reconocido como el primer programa en AL que entrega transferencias en efectivo directamente a las mujeres para que ellas las administren entre sus familias. Entre sus promotores, se considera que esta focalización en las mujeres ya da cuenta de una sensibilidad de género. Oportunidades tiene como prioridad fortalecer la posición de las mujeres en la familia y dentro de la comunidad. Por tal razón, son las madres de familia las titulares del Programa y quienes reciben las transferencias monetarias correspondientes²³.

Las mujeres son, por tanto, beneficiarias operativas. Esta funcionalidad se sostiene 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.

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

²¹ Algunos elementos de este análisis fueron presentados de manera sintética en Rodríguez Enríquez (2011a) y en Rodríguez Enríquez (2011b).

²² En realidad, lo que parece funcionar en los PTC es una traslación bidireccional entre los niños y niñas y sus madres, del derecho al beneficio y de su percepción efectiva. Las mujeres reciben el beneficio porque tienen niños y niñas. Y estos últimos sólo pueden gozar de la prestación, por la intermediación de las primeras (o de otra figura adulta que las sustituya).

²³ Los valores explicitados por los organizadores de los programas, que fundamentan esta característica, son: i) las mujeres hacen una aplicación juiciosa, responsable y provechosa de los recursos del hogar para todos sus miembros y en especial para los niños y niñas.; ii) aún existen desigualdades sociales de género al interior de los hogares entre hombres y mujeres, que justifica darles el ingreso a estas últimas.

aparece más bien, un sentimiento de gratitud-resignación²⁴. 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 institucionalidad, mayor extensión, consenso social, y reconocimiento como derecho de los hijos e hijas.

En síntesis, los PTC se implementan como beneficios que son **derechos derivados** de las mujeres, que en realidad funcionan como **beneficiarias operativas**, cuya función es administrar el monto recibido, en beneficio de los niños, niñas y adolescentes del hogar. La percepción del beneficio por parte de las madres se realiza con la premisa que así puede optimizarse el uso de este recurso a favor del incremento del capital humano de sus hijos e hijas.

B. Beneficio, condiciones materiales de vida y autonomía en el consumo

La forma de determinación de los beneficios de los PTC latinoamericanos, así como su magnitud, difieren de manera sustantiva²⁵. En algunos casos se trata de un monto fijo y homogéneo por hogar, establecido arbitrariamente, o con algún patrón de referencia²⁶, por la autoridad de aplicación. En otros casos el beneficio se gradúa según la composición de los hogares. En otros, se establece como una proporción determinada de cierto umbral establecido (por ejemplo, de la línea de indigencia, o de la línea de pobreza).

El repaso de los programas existentes permite señalar los siguientes aspectos:

- En términos generales el monto del beneficio es modesto. En la mayoría de los casos se ubica por debajo de los umbrales que determinan la situación de pobreza por ingresos.
- Aquellos programas que gradúan el monto del beneficio en función de la composición del hogar (por caso, en función de la cantidad de niños/as) presentan mayor potencial, para mejorar las condiciones materiales de vida de los hogares.
- El impacto sobre la pobreza resulta sin embargo evidente, particularmente cuando se toma en consideración la pobreza extrema. Los PTC llegan efectivamente a grupos de población en extrema carencia, y con matices, mejoran efectivamente su situación material. El impacto parece ser más notable sobre la intensidad de la pobreza, que sobre su incidencia (es decir, estos programas permiten que los pobres sean un poco menos pobres, y no tanto que dejen de serlo).
- La forma de financiamiento de los programas, conjuntamente con lo reducido del monto que distribuyen, permiten concluir que no hay efectos redistributivos importantes de estos programas.
- En el contexto reciente de crisis económica generalizada, los PTC han probado constituirse en una poderosa red de contención.

En todos los casos, aún cuando variando sustantivamente en función de su cobertura y magnitud, los PTC tienen un impacto positivo en el ingreso de los hogares. Por lo tanto, es posible concluir que

²⁴ Serrano (2005), Armas Dávila (2004), Rodríguez Enríquez (2008).

²⁵ Ver al respecto Anexo I, así como la información contenida en la Base de Datos de Prestaciones de Protección Social No Contributiva de América Latina y el Caribe de la Cepal.

²⁶ Por ejemplo, la Asignación Universal por Hijo que se implementa en Argentina, establece el monto del beneficio con referencia al que distribuye el Seguro Social de Asignaciones Familiares, que cubre a las personas ocupadas en empleos asalariados registrados.

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.

Un argumento potente que señala que la distribución de los beneficios de los PTC es positivo para las mujeres, da cuenta que los mismos **significan un ingreso para las mujeres, del cual de otra forma carecerían**. Esto resulta evidente cuando se pone a dialogar estos programas con la realidad en la que operan.

En efecto, si bien la información al respecto no se encuentra sistematizada, se puede afirmar que 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 algunos casos, las beneficiarias de los PTC proceden de trayectorias con prevalencia de inactividad. Esta inactividad resulta de la combinación de escasas opciones laborales y fuertes restricciones provocadas por las responsabilidades de cuidado que deben atender en ausencia de oferta pública de servicios en este campo.

Para esta enorme población, **el ingreso monetario proveniente de los PTC constituye una posibilidad de ingreso, que además representa un ingreso estable**.

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, **las implicancias de la recepción del beneficio en los procesos de toma de decisiones respecto de la utilización de los recursos del hogar**. Maldonado et al (2006) en su análisis del Programa Oportunidades de México, dan cuenta de la manera diferente en que el ingreso monetario que proviene de este programa es concebido en relación al ingreso proveniente de fuentes laborales. Mientras que la evaluación que los hombres hacen de la posibilidad de que las mujeres generen ingresos laborales es diversa (varía desde considerarlo algo bueno y una ayuda para el sostén del hogar, hasta considerarlo algo malo que potenciaría la independencia de las mujeres en otros órdenes de la vida), existe un absoluto consenso en la manera en que se percibe el ingreso de Oportunidades: no se trata de un ingreso de la mujer, sino de un ingreso para los hijos e hijas, que favorece su educación y su salud²⁷. En esta línea se considera positivo no sólo el ingreso, sino además su administración por parte de las mujeres.

Que el beneficio del PTC es un dinero “para los hijos/as” también es una idea que parece prevalecer en la mayoría de las personas beneficiarias. Esto se demuestra en su efectiva utilización en alimentación y útiles escolares. Cabe aclarar que en algunos casos, el consumo que es factible realizar con el ingreso del PTC está externamente condicionado a este tipo de consumos. Por ejemplo, cuando el ingreso se distribuye a través de tarjetas bancarias, la utilización de las mismas se restringe electrónicamente sólo para adquirir este tipo de bienes.

En encuestas aplicadas a las beneficiarias del programa Oportunidades, se observó que las mujeres perciben que el dinero les da seguridad porque lo sienten propio, pues se lo han ganado al cumplir con las obligaciones que les impone el Programa y con las faenas que todos les piden en la comunidad: el maestro, el médico, el delegado. El dinero que reciben por transferencia lo aplican en los requerimientos de sus hijos e hijas, y también lo utilizan para comprar lo que quieren, y se sienten con poder de decisión sobre cómo usar este dinero, porque el gobierno se los da a ellas. (Espinosa, 2006).

Finalmente, la evidencia también demuestra que los cambios en la toma de decisiones dentro de las familias, como consecuencia de la percepción del beneficio monetario, han sido modestos. Las mujeres

²⁷ “Aun cuando hay un rechazo en diferentes grados a la autonomía económica de la mujer, el dinero que se recibe por parte del Programa Oportunidades es un área libre de conflicto, ya que este dinero no es visto como una amenaza al papel de proveedor del hombre, sino como un apoyo muy claro para los hijos.” (Maldonado et al, 2006: 102).

continúan tomando decisiones sobre los gastos en alimentos, mientras que los hombres deciden los gastos de supuesta mayor envergadura (Maldonado et al, 2006).

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 domésticos²⁸.

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 hogar.

En tercer lugar, la evidencia es ambigua en relación a las implicancias 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.

Como señala Villatoro (2007: 35) “en estudios efectuados en la fase temprana de *Oportunidades*, las mujeres señalaron que sus maridos les daban menos dinero después de comenzado el programa (Adato, et al 2000; Gonzalez de la Rocha, 2003). En *Bono Solidario de Ecuador*, los testimonios de las mujeres señalan casos de violencia por parte de sus parejas para quitarles la transferencia. Sin embargo, dos estudios más recientes, uno cuantitativo y otro cualitativo, no encontraron mayor incidencia de la violencia en las familias beneficiarias de *Oportunidades* (Maldonado et al 2006, Rivera et al 2006). Por su parte, en la evaluación de la RPS de Nicaragua no se recogió evidencia de violencia vinculada a la participación en el programa, y por el contrario, se verificó una mejoría en la calidad de las relaciones familiares”.

En la evidencia recogida en el Programa Bono Solidario de Ecuador, se observa que en efecto, el disponer de recursos impacta sobre un mayor control de la economía familiar y poder de decisión por parte de las mujeres, lo que incide en su autoestima y valoración en el medio familiar. En estos casos, las mujeres toman las decisiones sobre el uso de los recursos recibidos, y en acuerdo con la presunción existente, los utilizan principalmente para satisfacer necesidades de sus hijos e hijas. Sin embargo, también se observa que en algunas mujeres se confirma una “autonomía no legitimada”, que se evidencia en el gasto inmediato que realizan del bono, ni bien lo cobran, y antes de llegar al hogar.

En síntesis, la percepción del beneficio de los PTC: i) constituyen un ingreso que las mujeres reciben y administran y al que no tendrían acceso de otra forma; ii) el ingreso de los PTC efectivamente mejora las condiciones materiales de vida de las mujeres, y de los niños, niñas, adolescentes y hombres; iii) las mujeres manifiestan su prioridad en utilizar los recursos que perciben en el marco de los PTC para los hijos e hijas; en algunos casos, esta preferencia de las mujeres se ve reforzada por un acotamiento a su autonomía en las decisiones de consumo, tanto por el propio programa, como por las relaciones familiares prevalecientes; iv) los procesos de toma de decisión al interior de los hogares no parecen variar sustantivamente por la percepción del beneficio de los PTC; v) la percepción del beneficio por parte de las mujeres puede profundizar situaciones de violencia doméstica pre-existentes, pero también puede contribuir a enfrentarlas.

²⁸ Evangelista da Cunha y Benfca da Cámara Pinto (2008), en referencia al Programa Bolsa Familia.

C. Condicionalidades, corresponsabilidad y 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 implicancias para las mujeres y la equidad de género.

Una primera observación posible refiere a la manera en que las condicionalidades se establecen y se perciben. Al respecto es importante señalar el giro que se evidencia en el discurso en torno a esta dimensión de los PTC. Inicialmente se hacía referencia a las exigencias que los programas establecen a las personas beneficiarias como condicionalidades. Esta forma de aludir enfatizaba el carácter punitivo del cumplimiento de estas exigencias. Demostrar la asistencia escolar de los hijos e hijas es una condición ineludible para recibir el beneficio. Si no se cumple, el mismo se pierde.

Con el tiempo, la referencia mutó a la noción de corresponsabilidad. Esta metamorfosis se vincula, como se explicó anteriormente, con el énfasis puesto en la responsabilidad que le cabe a las personas beneficiarias para salir de su situación de pobreza. Demostrar la asistencia escolar de los hijos e hijas sigue siendo una condición para recibir el beneficio, pero ahora es también la responsabilidad que le cabe a los hogares para evitar la reproducción de su situación de pobreza. La responsabilidad de los gobiernos es la transferencia del beneficio monetario. Este giro no es menor, porque en cierta medida invisibiliza el carácter punitivo que las condicionalidades tienen para los beneficiarios (evidenciado en la pérdida del beneficio en caso de incumplimiento), y que no le cabe al Estado, en su obligación de garantizar la oferta de servicios educativos que permita ejercer efectivamente la asistencia escolar.

Desde el abordaje que focaliza en las implicancias de los PTC para la situación de las mujeres y la igualdad de género, el principal reparo a las condicionalidades es que al ser las mujeres las responsables de dar cuenta de ellas, se estaría reforzando su rol como principales responsables del cuidado²⁹. En breve, **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.**

Esto es controvertido en varios aspectos. 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.

En segundo lugar, en términos de las implicancias sobre la **intensidad del uso del tiempo de las mujeres**. La evidencia proveniente del Programa Oportunidades, sistematizada por Espinosa (2006) es contundente en este sentido. El trabajo de las mujeres se incrementa cuando se transforman en beneficiarias del programa. Esto sucede porque son las encargadas de las gestiones para cobrarlo, y también porque son quienes deben asegurar la asistencia regular de sus hijos a la escuela y asistir a las revisiones y cuidados de la salud, para ellas y sus hijos. Adicionalmente, porque deben asistir a actividades vinculadas al programa, como charlas educativas.

El programa también estaría derivando en una reducción del tiempo de trabajo doméstico entre las niñas, particularmente entre las que tienen 14 años y más. Es esperable que ante la supervisión de su asistencia a la escuela, estas niñas abandonen algunas responsabilidades de cuidado en el hogar, o que es ineludiblemente positivo, pero que también implica que este trabajo ahora incremente las obligaciones domésticas de sus madres.

Esta presión sobre el tiempo y el trabajo de las mujeres se acrecienta ante la persistencia de los roles tradicionales de género, y la tensión que produce cualquier cuestionamiento a los mismos. En efecto, algunas evaluaciones cualitativas presentan testimonios de mujeres sobre los inconvenientes que enfrentan diariamente para poder cumplir con las contraprestaciones, y que se focaliza en descontentos

²⁹ Villatoro (2007), Serrano (2005), González de la Rocha (2005), Arriagada y Mathivet (2007), Rodríguez Enríquez (2008), Suárez y Libardoni (2007), Cecchini et al (2009), Pautassi y Zibecchi (2010), Molyneux (2007).

de los maridos por el tiempo que pasan fuera de sus casas y que ellas resuelven “asegurando cumplir con las responsabilidades de su hogar antes de salir de su casa”.

Esta evidencia se replica en la mayoría de los otros programas. En el caso de Mi Familia Progresiva, de Guatemala, el gobierno paga cada dos meses, en la medida en que constata que las familias cumplen con la contraprestación. La entrega se realiza a través del Banco de Desarrollo Rural y el pago es en efectivo. Por lo tanto, lo previsto es un control de cumplimiento cada dos meses, al momento en que se paga el beneficio; esta actividad es realizada por las madres que deben, cada dos meses, estar atentas a los comprobantes de cumplimiento de contraprestaciones para recibir nuevamente el beneficio³⁰.

En el caso del Bono de Desarrollo Social de Ecuador, la corresponsabilidad consiste en cumplir con las denominadas contraprestaciones que son comprobar la asistencia escolar de los niños y cumplir con el plan de salud y vacunación. Se deposita en las madres el cumplimiento de estas contraprestaciones, y para ello se realizan jornadas de control del cumplimiento de la corresponsabilidad a nivel nacional³¹. La penalización establecida por no presentación de la documentación llega a la suspensión del pago del BDH por hasta 2 meses, tiempo en el cual si presentan la documentación pueden cobrar el bono acumulado.

En la misma línea, la evidencia para el caso de la Red de Protección Social de Nicaragua, señala que al igual que en otros PTC, el que las transferencias se hayan centrado en la mujer del hogar fue bien recibido por las comunidades y, en general, sirvió para empoderarlas –aumentando su autonomía en el manejo de recursos tanto económicos como de información y educación– y para acrecentar los beneficios educacionales y sanitarios en los niños. Sin embargo, tiene la contraparte de reforzar el rol tradicional que tienen las mujeres en estas comunidades, de ser las responsables de la alimentación y educación de sus hijos, liberando a sus compañeros de ese rol (Cecchini et al, 2009).

El reforzamiento del rol cuidador de las mujeres implica no desafiar la tradicional división sexual del trabajo que se encuentra en la base de la subordinación de las mujeres. Martínez Franzoni y Voorend (2008), estudiando los casos de los PTC de Costa Rica, Chile y El Salvador, señalan que el paradigma es común a los tres programas y está orientado al aprovechamiento antes que a la transformación de la división sexual del trabajo.

Adicionalmente, 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).

Así, en los casos estudiados, el grado de maternalismo es mayor en El Salvador y menor en Chile. Dado que la ausencia de estos servicios conlleva importantes costos para las propias mujeres, el que los PTC amplíen estos servicios y midan resultados como ocurre en El Salvador, representa un claro avance. No obstante, este tipo de acceso no es excluyente de un mayor énfasis en fortalecer el acceso de las mujeres a ingresos propios, para la cual necesitan un abanico de servicios, desde educación hasta crédito y corresponsabilidad en los cuidados.

En síntesis, una de las mayores debilidades de los PTC en relación con la situación de las mujeres, es que por el tipo de condicionalidades que impone, y por el hecho de que en la mayoría de los casos las mismas se ejercen de manera punitiva, y se ponen bajo la responsabilidad de las madres, estos programas consolidan el rol cuidador de las mujeres y la tradicional división sexual del trabajo, raíz de la desigualdad de género.

³⁰ Fuente: <http://www.mifamiliaprogresiva.gob.gt/portal/joomla/ciclo-del-programa.html>.

³¹ En las zonas rurales, consiste en visitas a las áreas con menor porcentaje de matriculación, y además se registra y notifica a las personas que reciben el BDH para que presenten la documentación que acrediten el cumplimiento de la corresponsabilidad. En zonas urbanas se envía la notificación a las madres en el recibo del beneficio, recordándoles la necesidad de entrega de comprobantes del cumplimiento de la corresponsabilidad en las oficinas.

D. PTC, participación laboral y autonomía económica 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. Esto es sustantivo para la igualdad de género, en la medida que se considera que la autonomía económica de las mujeres es un presupuesto indispensable para lograr igualdad.

Un punto central a destacar aquí es que estos programas no se proponen como objetivo promover la inserción laboral de las mujeres. En este sentido, no se le puede pedir “peras al olmo”. Sin embargo, este punto es relevante cuando se interroga a estos programas respecto de sus estrategias de salida de los mismos.

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 programa, ante la amenaza de perder el beneficio³². La probabilidad de que este fenómeno ocurra es más alta, cuanto menor y más inestables sean los ingresos que pueden obtenerse en el mercado laboral (como suelen ser los ingresos que las beneficiarias potencialmente obtendrían).

Banco Mundial (2009), tomando evidencia de varios casos de PTC, concluye que el desincentivo a la oferta laboral de la población adulta en los hogares beneficiarios, generado por el programa es mínimo. Es decir, la oferta de fuerza de trabajo no disminuye de manera notoria a partir de la implementación del programa. Lo mismo señalan Cecchini et al (2009) para el caso de Nicaragua, señalando que el programa no afectó las decisiones de trabajo ni la participación efectiva en actividades remuneradas de los participantes. Específicamente y al menos en la primera fase del programa, éste no afectó la disposición de los beneficiarios a trabajar en comparación con la que tenían en el período inmediatamente anterior a ser beneficiarios (Moore, 2009).

Es importante destacar aquí que el programa opera sobre una población que de inicio presenta trayectorias laborales débiles y un bajo incentivo para participar en el mercado laboral, dadas las pobres condiciones en que puede insertarse en él. Al respecto se observa que en los casos de mujeres que provienen de trayectorias más vinculadas con la inactividad, los programas podrían estar operando una “**trampa de la inactividad**”, recreando la figura de la trabajadora desalentada, que no ofrece su fuerza de trabajo en el mercado porque no puede encontrar buenas oportunidades, y porque el costo de insertarse laboralmente es alto, debido a las conocidas dificultades de conciliación entre la vida laboral y familiar.

Aún cuando el programa no establezca incompatibilidad entre una ocupación y la recepción del programa, se reconoce que la intensidad del uso del tiempo derivada de las condicionalidades de los PTC, constituye una limitación. En la observación del caso del Bono de Desarrollo Humano de Ecuador, se señala que el tiempo empleado en que se cumplan estas contraprestaciones se señala como un impedimento para que muchas mujeres puedan desarrollar otro tipo de actividades, sean las mismas laborales, sociales o de recreación.

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.

En la evaluación de los tres casos nacionales que estudian, Martínez Franzoni y Voorend (2008) señalan que *Chile Solidario* es el programa que más promueve la inserción laboral y, aunque

³² ¿Cuál es la trampa? Lo que el programa busca solucionar (la carencia de ingresos), lo promueve (las mujeres no pueden generarse ingresos por fuera del programa).

insuficientemente, contempla el acceso a oferta de cuidados que facilite a las mujeres dicha inserción. Este programa no promueve reorganización de roles de género pero sí, al menos formalmente, reconoce que la inserción laboral femenina conlleva atender necesidades de cuidados de otras personas de la familia, en particular de niños y niñas.

Le sigue el programa *Red Solidaria*, el cual, aunque sea formalmente, contempla la capacitación para la inserción productiva, y ha hecho algunas incursiones prácticas en esa dirección, no así una real articulación con iniciativas productivas una vez impartida la capacitación. En el marco de este programa, los cuidados y el trabajo doméstico en ningún momento es separado de la figura materna, del ámbito doméstico y del trabajo no remunerado. Finalmente, *Avancemos* básicamente se enfoca en la dimensión educativa. Sin embargo, en el mediano plazo, el estímulo económico a jóvenes destacados para que estudien carreras en las que existe demanda de empleo, podría incidir en una mejor inserción laboral de jóvenes.

Es importante destacar que la evidencia histórica demuestra que ningún programa asistencial puede por sí sólo contrarrestar las discriminaciones propias del mercado laboral. Aún cuando se incorporen a estos programas componentes vinculados con la capacitación laboral de las mujeres, o con el mejoramiento general de sus capacidades (como pueden ser las versiones de terminalidad educativa), estos elementos por sí sólo no garantizan la inserción laboral de las mujeres. Para que estas acciones tengan resultados efectivos, deben ir acompañadas de medidas específicas en materia de políticas de empleo, del desarrollo de políticas de conciliación entre la vida laboral y familiar, y de acciones que promuevan el mayor involucramiento de los varones en las responsabilidades domésticas.

Finalmente, 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 propiamente 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 del programa, y contar con muy débiles condiciones para la inserción laboral.

Algunos PTC están embrionariamente abordando esta cuestión. Como se mencionó, la 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).

En síntesis, si bien los PTC no se plantean entre sus objetivos favorecer la inserción laboral de las personas adultas beneficiarias, resulta un tema relevante a su dimensión de género las implicancias que esto puede tener para las mujeres. En su forma actual, los PTC pueden incluso llegar a desestimular la oferta de fuerza de trabajo (sobre todo de aquellas beneficiarias que venían de trayectorias más vinculadas con la inactividad), y simultáneamente no contribuyen con mecanismos que puedan mejorar las condiciones para una inserción laboral futura. Esto crea una dependencia dinámica de las mujeres pobres con este tipo de intervención pública, y cuestiona la autonomía económica que los mismos puedan proveerle.

E. PTC y “empoderamiento” de las mujeres

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.

Una ilustración de esto la constituye la existencia de los Comités de Promoción Comunitaria en el marco de Mi Familia Progresiva de Guatemala, que es una instancia de organización local de las beneficiarias. Funciona como enlace entre las beneficiarias y el personal de servicios de salud, educación y promotores locales del Programa.

Otro ejemplo sería la creación de los Centros Integradores Comunitarios en el marco del Programa Familias en Argentina. En estos centros, se establecen talleres de desarrollo personal, familiar y comunitario para jóvenes y adultos. Estas actividades podrían impulsar la participación de la mujer³³.

Villatoro (2007), tomando conclusiones de varios trabajos sobre el tema, reconoce que además de esta dimensión política 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”³⁴.

En síntesis, dependiendo de los contextos, de las características específicas de los PTC y de las formas que van adoptando concretamente en los territorios, estos programas pueden tener implicancias positivas en la voz y la participación de las mujeres. Por un lado a nivel individual, cuando la auto-estima, visibilización y valorización de las propias mujeres y de sus entornos más inmediatos se fortalece. Por otro lado, a nivel comunitario y colectivo, especialmente en aquellos casos en que los programas prevén espacios de intercambio.

³³ No obstante, en la práctica, muy pocos talleres se llevan a cabo.

³⁴ Villatoro (2007: 35).

V. Conclusiones y recomendaciones: ¿PTC como punto de partida o de llegada?

El presente trabajo se concentró en el análisis de las implicancias específicas de los PTC sobre la situación de las mujeres y la equidad de género. Partió de señalar los reparos que desde una mirada feminista pueden enunciarse respecto de los principios teóricos y conceptuales en los cuales estos programas se sustentan.

En este sentido, se enfatiza que la situación de pobreza de las personas que son objeto de este tipo de intervenciones, no deriva principalmente de características personales y comportamientos individuales nocivos, sino de una dinámica sistémica, en la cual se entrecruzan mecanismos de exclusión social, con estructuras de género en las que persiste la subordinación de las mujeres. En la medida que no se expongan, expliciten y consideren las dinámicas sistémicas que explican la desigualdad de género, y en la medida que las intervenciones de política pública se implementen con una ceguera a esta dimensión, sus implicancias para las mujeres serán ambiguas y contradictorias.

Una primera conclusión que surge del relevamiento de literatura y evidencia realizado a lo largo de este trabajo, es que las consideraciones específicas de género han estado ausentes en el diseño, implementación y monitoreo de los PTC en la región. El hecho de que estos programas sean altamente feminizados, no los transforma ni en políticas para las mujeres, ni en intervenciones sensibles a sus intereses. De la misma forma, la debilidad y el estado embrionario de los estudios que analizan estos programas específicamente en relación con sus implicancias para las mujeres y la igualdad de género, demuestra que este es un interés todavía

secundario. Por lo mismo, una primera recomendación evidente, es la necesidad de producir mayor conocimiento específico en este campo, con evaluaciones que no solamente contemplen dimensiones de análisis de género, sino que tomen en cuenta además la perspectiva y la voz de las mujeres beneficiarias.

Una segunda conclusión central, es que a partir de lo que se puede conocer hasta aquí acerca de los PTC, estos programas demuestran tener implicancias contradictorias y ambiguas para las mujeres. De hecho, los mismos argumentos pueden tener un sentido o el contrario, según cuál sea el programa específico que se mire, e incluso al interior del mismo programa. Con todo, algunas generalizaciones pueden realizarse:

- 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.
- Los PTC evolucionaron hasta convertirse en el paradigma dominante de intervención para atender a la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Dependiendo de los casos nacionales, los mismos evidencian una alta prioridad por parte de los gobiernos, la asignación de importantes recursos fiscales, coberturas extendidas y crecientes.
- Las mujeres son la mayoría de las personas beneficiarias de estos programas. Sin embargo, no poseen el derecho básico a recibir este ingreso, sino que lo hacen como derecho derivado de su situación familiar. Las mujeres resultan así beneficiarias operativas de los PTC, cuya principal preocupación declarada es fortalecer el capital humano de los niños, niñas y adolescentes, para romper con la reproducción inter-generacional de la pobreza.
- Las implicancias de los PTC sobre la autonomía económica de las mujeres es ambigua. Al respecto puede señalarse:
 - a) Le permite a las mujeres acceder a un ingreso monetario del que de otra manera carecerían, dadas sus dificultades para insertarse en formas estables en el mercado laboral.
 - b) En términos generales, se evidencia que este ingreso produce 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.
 - c) La autonomía en el uso del recurso monetario proveniente de los PTC es variable:

En algunos casos las mujeres lo identifican como un recurso del cual pueden disponer y al hacerlo lo destinan de manera prioritaria al acceso a bienes y servicios para sus hijos e hijas, y en menor medida para sí mismas.

En algunos casos, la libertad en el uso de estos recursos se ve limitada, por restricciones impuestas por los propios programas (sólo puede usarse para los fines establecidos), o por restricciones derivadas de las relaciones intra-familiares.

En ciertos casos, se evidencia que el acceso de las mujeres a estos recursos profundiza situaciones de violencia familiar pre-existentes. En otros casos, por el contrario, los PTC se constituyen en herramientas para abordar estos problemas.

No parece haber transformaciones sustantivas en los mecanismos de toma de decisión intra-hogar sobre la utilización de los recursos económicos, como consecuencia del acceso a los recursos que distribuyen los PTC.

- d) 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.

Los PTC refuerzan el rol cuidador de las mujeres. Esto opera fundamentalmente a través de las condicionalidades impuestas.

Los PTC no imponen condiciones para que los varones se involucren en las tareas de cuidado.

Los PTC no contribuyen a mejorar las condiciones para que las mujeres puedan insertarse en el mercado laboral. La ausencia de consideraciones respecto a las necesidades de cuidado de los hogares, es una de las principales manifestaciones de esto.

Los mecanismos de salida de los PTC, vinculados con la generación de actividades productivas o incremento de las capacidades laborales, son escasos y débiles.

- e) Los PTC tienen potencialidad para brindar oportunidades a la voz y participación de las mujeres. Por un lado, a un nivel individual, mejorando su auto-estima y auto-valoración. Por otro lado, a un nivel comunitario y colectivo, propiciando espacios de intercambio y de generación de redes. Sin embargo, esto último aparece como una dimensión débil en la mayoría de los PTC vigentes en la región.

Una pregunta relevante pero ausente en la mayoría de los abordajes analíticos de los PTC es cómo se relacionan estos programas con los sistemas de protección social, y cuáles son las implicancias específicas de esta situación para las mujeres. En este sentido puede afirmarse que los PTC constituyen un intento de extender los mecanismos de protección social a la población estructuralmente excluida de los cuerpos centrales de los mismos³⁵. Este objetivo es de por sí valorable. Y como se dijo, constituye un paso adelante sustantivo que los gobiernos de la región hayan asumido su responsabilidad en mejorar la condición de vida de estos grupos de población.

Sin embargo, podría cuestionarse si los PTC constituyen un punto de llegada en esta pretensión de extender la cobertura de los sistemas de protección social, o más bien deberían entenderse como un punto de partida.

Si se consideran un punto de llegada, se estaría frente a un panorama de profundización de la segmentación de los sistemas de protección social. Por un lado, un sector de la población cubierto por los seguros sociales vinculados con la situación de las personas en el mercado laboral. Y por el otro, la población estructuralmente excluida de formas estables y robustas de empleo, cubiertas por los PTC (únicamente, o en combinación con otras intervenciones de política). Las mujeres estarían claramente sobre-representadas en este segundo grupo.

¿Cuál es el problema con este panorama? Que los beneficios que transfieren uno y otro cuerpo de las instituciones de protección social no son equivalentes. Ni en la extensión, ni en el nivel de los mismos. A los reparos que esta situación puede imponer desde una perspectiva de derechos y no discriminación, se le adiciona el desincentivo que esto puede producir en la búsqueda de mecanismos que amplíen las oportunidades económicas para el conjunto de la población, y el avance en la promoción de empleo decente para toda persona que quiera emplearse.

En síntesis, la consideración de los PTC como un punto de llegada en el desarrollo de la protección social, se contradice fuertemente con la pretensión de afrontar “la hora de la igualdad”³⁶.

Por lo mismo sería conveniente pensar a los PTC como un punto de partida. La meta sería transformar la extensión de la protección social, en un sentido igualador. Para ello, no es solamente necesario revisar las limitaciones que estos programas presentan, y que fueron expuestas a lo largo de este trabajo en lo que hace específicamente a la situación de las mujeres y la igualdad de género, sino que lo que también se requiere es avanzar en el debilitamiento de los elementos que restringen una inclusión

³⁵ Se entiende por cuerpos centrales, aquellos que distribuyen beneficios a través del mercado laboral, y que adscriben los derechos sociales a la situación de las personas en relación con el empleo. En algunos países, estos cuerpos, de raíz básicamente contributiva, se han constituido fácticamente en cuerpos centrales. En otros, donde los niveles de informalidad laboral son más altos y persistentes, lo mismo ha sido históricamente una aspiración normativa.

³⁶ Ver al respecto Cepal (2010a).

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 mujeres³⁷. 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 imprescindible 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 inevitables.

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 les fuerce 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 condicionalidad, 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.

³⁷ 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.” Extraído de: http://www.ifpri.org/themes/progresas/pdf/Adato_community.pdf.
- 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.” Santiago: Cepal. *Serie Políticas Sociales* 134.
- Banco Mundial (2009) *Transferencias monetarias condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futura*. Washington: Banco Mundial.
- Cecchini, S. y A. Madariaga (2011) *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia en América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal – Asdi.
- 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*. Santiago: Cepal – Asdi.
- Cepal (2010a) *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago: Cepal.
- Cepal (2010b) *¿Qué Estado para qué igualdad?* Santiago: Cepal. División de Asuntos de Género.
- Cepal (2009) *Panorama Social de América Latina 2009*. Santiago: Cepal.
- Cohen, E. y R. Franco (1992) *Evaluación de proyectos sociales*. México: Siglo Veintiuno Editores.

- 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*. New York: Naciones Unidas. Department of Economic and Social Affairs.
- Draibe, S. (2006) “Brasil: Bolsa Escola y Bolsa Familia.” En: R. Franco y E. Cohen (comps) *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*.” México: FLACSO - SEDESOL.
- 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*. México: Unifem - El Colegio de Mexico.
- Evangelista da Cunha, R. y B. Benfica 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*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Ferber, M. y J. Nelson (eds) (2003) *Feminist economics today: beyond economic man*. Chicago-Londres: The University of Chicago Press.
- Folbre, N. (2009) *Greed, Lust and Gender. A History of Economic Ideas*. New York: Oxford University Press.
- Gibson-Graham, J.K. (1996) *The End of Capitalism (as we knew it). A Feminist Critique of Political Economy*. Malden, MA: Balckwell.
- González de la Rocha, M. (2003) “México: oportunidades y capital social.” Santiago: Cepal. Documento presentado al Seminario “Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción”.
- Madariaga, A. (2009) “Redefiniendo los espacios de la política social. Reducción de la pobreza, transferencias y corresponsabilidades.” CEPAL – GTZ. Mimeo.
- 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*. México: Unifem - El Colegio de Mexico.
- Martínez Franzoni, J. y K. Voorend (2008) “Transferencias condicionadas, regímenes de bienestar e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises?” Miami: Centre for Latin American Studies. WPS 15.
- Molyneux, M. (2007) “Change and continuity in Social Protection in Latin America. Mothers at the Service of the State?” Ginebra: Unrisd. Gender and Development Programme Paper 1.
- Moore, Ch. (2009) “Nicaragua’s Red de Protección Social”. Brasilia: International Policy Center (IPC). Country Study 17.
- OIT – PNUD (2009) *Trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad*. Santiago: OIT – PNUD.
- Pautassi, L. (2007) “El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos.” Santiago: Cepal. *Serie Mujer y Desarrollo* 87.
- 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.” Santiago: Cepal. Serie Políticas Sociales 159.
- 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*. México: Unifem - El Colegio de Mexico.
- 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*. Buenos Aires: Red de Género y Comercio.

- Rodríguez Enríquez, C. (2011b) “Políticas de atención a la pobreza y las desigualdades en América Latina: una revisión crítica desde la Economía Feminista”. En: V. Esquivel (coord.) *La agenda de debate de la Economía Feminista en América Latina*. ONU-Mujeres: En prensa.
- Rodríguez Enríquez (2008) “Causas y Azares. Trayectorias ocupacionales, asistencialismo y oportunidades de vida de mujeres y varones en Argentina” Buenos Aires: FLACSO. Tesis Doctoral.
- Serrano, C. (2005) “La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina.” Santiago: Cepal. *Serie Mujer y Desarrollo* 70.
- Sojo, A. (1990) “Naturaleza y selectividad de la política social.” *Revista de la Cepal*, 41, pp. 183-199.
- Sojo, A. (2007) “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales”. *Revista de la Cepal*, 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. Vaitsman y R.Paes-Sousa (Org.) *Avaliacao de Políticas e Programas do MDS*. Brasilia: Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre.
- 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”.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

mujer y desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

109. Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?, (LC/L.3416), 2011.
108. La paridad política en América Latina y el Caribe. Percepciones y opiniones de los líderes de la región, (LC/L. 3407), 2011.
107. Uso del tiempo de mujeres y hombres en Colombia. Midiendo la inequidad, (LC/L.3298-P), N° de venta: S.11.II.G.19, 2011.
106. Honduras: una aproximación a la situación de las mujeres a través del análisis de los indicadores de género, (LC/L.3283-P), N° de venta: S.11.II.G.8, 2011.
105. Agendas legislativas y parlamentarias para el desarrollo de los derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe, (LC/L.3234-P), N° de venta: S.10.II.G.36, 2010.
104. Reunión Internacional sobre buenas prácticas de políticas públicas para el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, (LC/L.3231-P), No de venta: P.10.II.G.34, 2010.
103. Indicadores de saude reproductiva na América Latina e no Caribe, Jaqueline Pitanguy, Ligia Costa e Andrea Romani, (LC/L.3227-P), No de venta: P.10.II.G.33, 2010.
102. National mechanism for gender equality and the empowerment of women in Latin America and the Caribbean region, María Dolores Fernós, (LC/L.3203 P), N de venta: E.10.II.G.18, 2010.
101. La dimensión de género en la reforma previsional chilena (Ley N 20.255 de reforma de pensiones), Sonia Yáñez, (LC/L.3199-P), N de venta: S.10.II.G.11, 2010.
100. Panorama del sistema previsional y género en Uruguay. Avances y desafíos, Rosario Aguirre y Lucía Scuro Somma, (LC/L.3190-P), N de venta: S.10.II.G.17, 2010.
99. Estudio de la información sobre la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe, Lorena Fries y Victoria Hurtado, (LC/L.3174-P), N de venta: S.09.II.G.148, 2010.
98. La crisis económica y financiera. Su impacto sobre la pobreza, el trabajo y el tiempo de las mujeres, Sonia Montaña y Vivian Milosavljevic, (LC/L.3168-P), N de venta: S.09.II.G.144, 2009.
97. Estrategias de desarrollo y equidad de género: Una propuesta de abordaje y su aplicación al caso de la IMANE en México y Centroamérica, Noemí Giosa Zuazúa y Corina Rodríguez Enríquez, (LC/L.3154- P) N de venta: S.09.II.G.137, 2009.
96. Los objetivos del Milenio en Bogotá D.C.: propuesta de indicadores con enfoque de género, Ana Isabel Arenas Saavedra, (LC/L.3141-P), N de venta: S.09.II.G.1140, 2009.
95. Economie des soins aux enfants en Haiti: prestataires, menages et parenté, Nathalie Lamaute-Brisson, (LC/L.3130-P), N de venta: F.09.II.G 105, 2009.

El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: