

II. Los programas de transferencias de ingresos, la protección social, la autonomía económica y el trabajo de las mujeres

A. Introducción

Los países de América Latina han sorteado la primera década del siglo XXI de manera relativamente auspiciosa. Salvando las heterogeneidades que la caracterizan, la región creció a una tasa media anual del 3,5% desde el año 2002 (un 2,3% per cápita), consolidando un sendero de crecimiento inédito por su nivel y, sobre todo, por su estabilidad (CEPAL, 2011b). La crisis mundial tuvo repercusiones que provocaron una reducción en este indicador hasta un -2,1% en el año 2009 (equivalente a un -3,2% per cápita). Sin embargo, las turbulencias mundiales tuvieron efectos poco duraderos en la región, que en los años siguientes volvió a crecer: un 5,9% en 2010, un 4,3% en 2011 y un 3,3% en el primer trimestre de 2012 (CEPAL, 2012c).

Este comportamiento económico tuvo su correlato en los indicadores sociales. Al final del período, la tasa de empleo para el conjunto de la región había crecido más de 2 puntos porcentuales. A su vez, la tasa de desempleo manifiesto había descendido del 11,2% al 7,3%. La incidencia de la pobreza disminuyó notoriamente, pasando de un 44% al comienzo de la década a un 31,4% al final. La pobreza extrema también disminuyó, del 19,4% al 12,3% (CEPAL, 2011a).

A pesar de estas mejoras, la magnitud de la pobreza sigue siendo preocupante, pues en esta situación viven más de 180 millones de personas en la región. Esto se agrava con los escasos logros en materia distributiva. En efecto, tal como se señala en CEPAL (2011a), la mayoría de los países de la región muestra avances incipientes hacia una menor concentración del ingreso. Desde 2002, la brecha entre quintiles extremos de la distribución se redujo en 14 países de un total de 18, mientras que el índice de Gini bajó por lo menos un 5% en 11 países. Con todo, la relación de inequidad sigue siendo tal que el ingreso medio del 20% más rico de la población es 20 veces superior al del 20% más pobre.

En particular aumentó la proporción de mujeres en situación de pobreza con respecto a la de hombres. Mientras que en 2002 había en la región 109 mujeres pobres por cada 100 hombres pobres,

esta relación ascendió a 118 en el año 2010. Adicionalmente, la proporción de mujeres que carecían de ingresos propios (fundamentalmente por su marginación del mercado laboral y del acceso a la protección social) se mantuvo en torno al 30% en la región.

La persistencia de la desigualdad, los todavía elevados índices de pobreza y los límites de los sistemas productivos para generar ocupaciones de calidad y bien remuneradas influyeron considerablemente en las respuestas de política pública. Estas adoptaron un carácter relativamente homogéneo en la región, en particular en lo referente a la atención de la población en situación de pobreza. En efecto, los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTC) se consolidaron durante la primera década del siglo XXI, como “la” respuesta de política pública frente a esta situación. Sus implicancias en la vida de las mujeres son relevantes y sobre ese aspecto se reflexiona en esta parte del informe.

Cecchini y Madariaga (2011, pág. 11) analizan 19 países de América Latina e identifican 18 programas de transferencias condicionadas de ingreso en ejecución y otros 8 finalizados (algunos de los cuales se reconvirtieron en los actuales). La cobertura de estos programas alcanza a más de 25 millones de hogares, a los que pertenecen 113 millones de personas (casi el 20% de la población total de la región). Suponen en promedio recursos equivalentes al 0,4% del PBI, aunque tanto la magnitud como la cobertura de los programas difieren de manera significativa de un país a otro.

Si bien estos programas presentan particularidades a nivel nacional, comparten una matriz común caracterizada por los siguientes aspectos:

- i) Se proponen como herramientas de lucha contra la pobreza en el corto y largo plazo. En el corto plazo, transfiriendo recursos monetarios a niveles básicos a hogares en situación de pobreza o pobreza extrema. En el largo plazo, el objetivo es superar la trampa intergeneracional de la pobreza mediante un incremento del capital humano de los niños, niñas y adolescentes de estos hogares.
- ii) Son programas “feminizados”, en el sentido de que la mayoría de quienes reciben el beneficio monetario son mujeres. Sin embargo, esta percepción no obedece al reconocimiento de un derecho propio, sino derivado. En efecto, los titulares del derecho para acceder al beneficio son, en general, los niños, niñas y adolescentes. En consecuencia, las mujeres actúan como beneficiarias operativas del programa¹¹.
- iii) Suponen transferencias monetarias cuyos niveles varían desde cantidades mínimas muy reducidas hasta montos más sustantivos. El beneficio puede ser un monto fijo por hogar o variar según la composición de este. El dinero que se distribuye puede ser de libre disponibilidad (en el sentido de que su uso no está pautado desde el programa) o, por el contrario, su entrega puede estar condicionada a la adquisición de cierto tipo de bienes y servicios mediante diversos mecanismos. En algunos casos, la transferencia monetaria va acompañada de otro tipo de prestaciones, como la provisión de servicios de capacitación o información sobre temas relevantes para la población beneficiaria.
- iv) Exigen condicionalidades, vinculadas con la asistencia escolar y el control de salud de los niños, niñas, adolescentes y, en algunos casos, de las mujeres embarazadas. En la mayoría de los casos se hacen valer de manera punitiva (si no se cumplen, se pierde total o parcialmente el beneficio).
- v) En algunos casos existen condiciones de acceso vinculadas con la no participación en el mercado laboral, la insuficiencia de ingresos o la manifestación de algún otro tipo de carencia. Al igual que ocurre con las condicionalidades mencionadas anteriormente, estos requisitos para el acceso son estrictos en algunos programas (aun cuando estén

¹¹ Véase Rodríguez Enríquez (2011) para más información.

relacionados con condiciones que pueden presentar una alta variabilidad incluso en el corto plazo) y su incumplimiento llega a implicar la pérdida total del beneficio, mientras que operan de manera menos rigurosa en otros (donde el beneficio no se pierde total ni parcialmente, o solo se pierde temporalmente).

Resulta evidente la importancia de estos programas para las mujeres, sobre todo para las que se encuentran en situación de pobreza. En primer lugar, porque son las principales receptoras directas del beneficio. En segundo lugar, porque para la percepción de ese beneficio se imponen ciertas condiciones a su comportamiento (por ejemplo, en lo relativo a consumo, responsabilidades de cuidado de los niños, niñas y adolescentes y decisiones relativas a la participación laboral). En tercer lugar, porque se convierten en un componente clave de las estrategias de sobrevivencia de los hogares y, en particular, de los de las mujeres pobres. En cuarto lugar, porque pueden repercutir en las relaciones dentro de los hogares y en la toma de decisiones sobre la utilización de los recursos económicos. En quinto lugar, porque afectan (o pueden afectar) otros órdenes de la vida de las mujeres, relativos a su autonomía física y política. En sexto lugar, porque determinan ciertos tipos de relaciones entre las mujeres y el Estado, entre las mujeres y las políticas públicas y entre las mujeres y los sistemas de protección social. En séptimo lugar, porque en última instancia influyen en la autonomía económica de las mujeres, sus derechos y la calidad de su ciudadanía.

En esta línea, en las próximas secciones se analizan las consecuencias que los PTC tienen en la igualdad de género y en la ampliación y el ejercicio de los derechos en la vida de las mujeres.

En primer lugar se analizan los fundamentos de estos programas y los valores en que se sustentan. ¿De qué concepción con respecto al trabajo de las mujeres parten estos programas? ¿Qué nociones reproducen en relación con las responsabilidades de cuidado de los hogares? ¿En qué entendimiento de la pobreza y de las maneras adecuadas para superarla se basan? ¿Y qué implica todo lo anterior para la construcción de la subjetividad de las mujeres, la imagen que de ellas tienen el resto de la sociedad y las propias instituciones, y la posición que finalmente ocupan y se les permite o no ocupar? ¿Qué percepción reflejan estos programas de sus propias beneficiarias, las mujeres en situación de pobreza?

En segundo lugar se propone una revisión de la incidencia que estos programas tienen en las condiciones materiales de vida de las mujeres. ¿Resulta el beneficio monetario suficiente para satisfacer las necesidades básicas de las mujeres y las personas con quienes conviven? ¿Les permiten las transferencias aspirar a un mejor nivel de vida? ¿Facilitan las transferencias el acceso de las mujeres a otros recursos económicos y su control de estos?

En tercer lugar, se analizan las consecuencias de los PTC en el trabajo de las mujeres. ¿Desincentiva el beneficio la participación de las receptoras en el mercado laboral? ¿Constituye por el contrario un mecanismo que facilita el desarrollo de actividades económicas? ¿Qué efectos tienen los PTC en la distribución del trabajo de cuidado no remunerado? ¿Qué consecuencias se pueden esperar en relación con el trabajo de las otras personas integrantes del hogar?

En cuarto lugar, se observa el impacto que estos programas tienen en el empoderamiento individual de las mujeres. ¿En qué medida fortalecen o debilitan la posición de las mujeres en los procesos de toma de decisiones en el hogar? ¿Hasta qué punto brindan (o restan) a las mujeres posibilidades para enfrentar problemas de violencia doméstica? ¿En qué grado promueven la participación de las mujeres en otras esferas de la vida (política, comunitaria)?

Estos aspectos se han desarrollado en varios estudios específicos sobre la materia, que permiten advertir también las brechas existentes entre lo propuesto en los objetivos de los programas y los logros obtenidos realmente. A continuación se sistematizan analíticamente las conclusiones y los aprendizajes de esta evidencia y de bibliografía relacionada¹².

¹² Para esta sistematización se toma como antecedente a Rodríguez Enríquez (2011).

Pero interesa también dar un paso más y reflexionar sobre el contexto de estos programas y la situación de las mujeres en el marco de los sistemas de protección social. ¿Suponen una ampliación de las coberturas de los sistemas de protección social en un sentido inclusivo para las mujeres? ¿O contribuyen por el contrario a la consolidación de un sistema de protección social segmentado, que otorga beneficios extensos a quienes están plenamente incluidos en el mercado laboral y confina al resto de la población —principalmente a las mujeres— a un espacio de beneficios asistenciales mínimos, condicionados a ciertos comportamientos específicos?

Finalmente, se propone una evaluación de estos programas en función de sus logros, tanto en relación con sus propias metas (reducir la pobreza de los hogares y las mujeres pobres) como en lo que se refiere a objetivos más amplios de igualdad de género y de autonomía para las mujeres. En definitiva, con esta reflexión se pretende contribuir a un fortalecimiento de aquellos elementos de los PTC que avanzan hacia la igualdad, así como brindar herramientas para abrir un sendero de transformación que permita atender los requisitos esenciales para la igualdad de género: una revalorización del trabajo de las mujeres, una redistribución del trabajo y el tiempo de las personas, mecanismos que eviten la discriminación en todos los aspectos de la vida, estrategias que permitan la corresponsabilidad social en el trabajo de reproducción social de las personas, y un vínculo sinérgico y consistente entre el modelo de desarrollo y los sistemas de protección social que lo integran.

De acuerdo con lo expuesto, este estudio se organiza en tres partes. En la primera se sintetiza la situación de los PTC vigentes en América Latina y se reseñan sus principales características comunes. En la segunda se analizan, a partir de la evidencia y la bibliografía existentes, las consecuencias de estos programas para las mujeres. En la tercera se presenta una síntesis con conclusiones en que se sugiere cuáles serían los espacios para transitar desde los PTC hacia sistemas de protección social homogéneos e inclusivos.

B. Los PTC en América Latina: estado de situación

Los programas de transferencias condicionadas de ingreso que se implementan en América Latina presentan diferencias en orden de magnitud, cobertura, modo de gestión, forma de implementación de los beneficios y controles, pero comparten características y una lógica común. A continuación se sintetizan estos elementos.

1. Las principales características de los PTC¹³

Durante la década de 1990, en América Latina tuvo lugar un proceso de profunda transformación del rol y la estructura del Estado, lo que también implicó cambios en la forma de pensar y hacer política. Junto con el proceso de descentralización administrativa, las políticas sociales sufrieron transformaciones que merecen ser destacadas. En líneas generales se puede decir que se pasó de un modelo de políticas sociales de tipo universal a otro de políticas basadas en la focalización por poblaciones objetivo con el que intentaba dar una respuesta rápida a los efectos negativos de las medidas de ajuste estructural del momento. En un marco de crisis económica, pobreza, desigualdad y altas tasas de desempleo se impuso el desarrollo de nuevas políticas sociales para las que existían limitados antecedentes económicos, políticos y administrativos, tanto en lo relativo al manejo de la cobertura de los beneficiarios como de los fondos destinados y las innovaciones en su gestión.

Las nuevas políticas sociales dirigidas a los segmentos más pobres de la población rompían con la aspiración universalista que había inspirado el desarrollo de los sistemas de protección social. Esta idea se apoyaba en el supuesto de que las economías tendían al pleno empleo de los hombres proveedores del

¹³ Esta sección se basa en una elaboración más amplia realizada por Jimena Arias.

hogar y que distribuyendo beneficios a través del mercado laboral se podía cubrir a estos ocupados, así como a las personas dependientes económicamente de ellos (hijos e hijas, pero también cónyuges, que no participaban en el mercado laboral y eran responsables del cuidado del hogar). Este “antiguo” esquema de política social alcanzó en la mayoría de los países un universalismo restringido, condicionado sobre todo por la extensión de la informalidad en los mercados laborales de la región. En otros la aspiración universalista nunca se desarrolló.

La llegada de los PTC viene a romper con esta aspiración. El objetivo de estos programas es apoyar a las familias para que estas mejoren sus condiciones de vida en el corto plazo, paliar los efectos de la crisis y acompañar la salida del ciclo de la pobreza en el largo plazo a través de transferencias monetarias. Así, comienza a instalarse progresivamente una nueva fórmula para complementar la entrega directa de un bono o transferencia en dinero con objetivos ligados al mejoramiento del capital humano de las familias, con la exigencia de un compromiso a los beneficiarios bajo el nombre de “contraprestación” o “condicionalidad”.

Los primeros ejemplos de programa de este tipo —es decir, con condicionalidades— se remontan al año 1990, con la puesta en marcha por parte del Gobierno de Honduras del Programa de Asignación Familiar (PRAF), que constaba de tres componentes: bono escolar, bono materno-infantil y bono para la tercera edad. Desde entonces han surgido muchos más programas en los países de la región. Tres son los casos emblemáticos por su historia y magnitud, e incluso han servido como modelos para otras iniciativas.

El primero es el programa Oportunidades de México, que es el de más larga trayectoria. Se creó en 1997 como Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa) con la finalidad de atender a familias en situación de extrema pobreza, a las que se entregarían transferencias en efectivo, suplementos alimenticios y acceso a un paquete básico de servicios de salud, con la condición de que cumplieran ciertos compromisos en los ámbitos de la educación y la salud. Hoy el programa (que en 2001 adoptó su actual nombre y ya se ha extendido tanto a áreas urbanas como rurales) es un eje central de la política social mexicana y asiste a 5,6 millones de hogares, en los que viven más de 27 millones de personas. Se trata de un PTC de gestión muy compleja, con sólidas evaluaciones de impacto y una maquinaria administrativa extensa que asesora a otros gobiernos de la región en la implementación de programas de este tipo.

El segundo caso emblemático es el del programa *Bolsa Familia* del Brasil, actualmente el de mayor cobertura de la región. Se creó en 2003 con la unificación de varios programas de ámbito municipal y federal ya existentes. En la actualidad llega a 12,5 millones de hogares (más de 51 millones de personas) en el ámbito urbano y rural. Si bien su componente central es una transferencia monetaria (el bono básico) cuyo monto varía según la composición de los hogares, con el tiempo ha ido incorporando otros elementos para grupos específicos de población dentro del amplio conjunto de hogares que atiende (como el bono variable, el bono variable adolescente, el programa de atención integral a la familia, y la acción Brasil cariñoso, que incluye dinero y suplementos nutricionales).

El tercer caso emblemático es el del programa Asignación Universal por Hijo (AUH) de la Argentina, implementado mucho más recientemente y que constituye un interesante intento de integración del PTC al sistema de protección social. Se implementó en 2010 como una extensión del Programa de Asignaciones Familiares, que, con la forma de un seguro social, atiende históricamente a los hijos e hijas de trabajadores y trabajadoras ocupados registrados. La AUH cubre también a hijos e hijas de trabajadores y trabajadoras desocupados u ocupados en empleos no registrados. De este modo su alcance se extiende normativa y prácticamente a todos los niños y niñas menores de 18 años que viven en hogares cuyos ingresos se sitúan por debajo de cierto umbral¹⁴. La AUH llega actualmente a 1,8 millones de hogares en los que viven en total 3,5 millones de niños y niñas.

¹⁴ El programa de asignaciones familiares establece un umbral de salario por encima del cual no se percibe el beneficio. Para la Asignación Universal por Hijo (AUH) se establece como umbral de referencia el salario mínimo, vital y móvil.

Junto a estos ejemplos de referencia se puede encontrar una variedad de programas en América Latina que, no obstante, presentan rasgos comunes, tal como se expone a continuación. Para realizar el análisis que sigue se revisó la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe¹⁵, desarrollada por la División de Desarrollo Social de la CEPAL, donde se reúnen datos sobre 18 países de la región con PTC activos¹⁶. Cabe aclarar que la lista de países y programas es más extensa, pero se pretendía enfocar el análisis en los programas de transferencias condicionadas de carácter nacional que en la actualidad otorgan prestaciones¹⁷. En particular, el interés se centra en los programas especialmente dirigidos a mujeres en los que se transfieren fondos a cambio del cumplimiento de condicionalidades (véase el cuadro A.14 del anexo).

a) Los objetivos

Se trata en todos los casos de iniciativas amparadas en un enfoque de la protección social que combinan un aporte monetario con la exigencia de contraprestaciones familiares, básicamente en educación y salud. La transferencia contribuye a paliar las necesidades de corto plazo que tienen las familias beneficiarias y las contraprestaciones redundan en una inversión de mediano plazo en capital humano.

b) La población objetivo

En los programas se adoptan distintas definiciones respecto a la población objetivo. Sin embargo, en su mayoría están dirigidos a familias con hijos e hijas menores de 18 años (cuyos padres, madres o tutores se encuentran desocupados u ocupados en la economía informal), a personas de cualquier edad con discapacidades y a mujeres embarazadas. En muchos casos se impone adicionalmente un umbral de ingresos que no deben superar los hogares para poder acceder al beneficio.

La mirada sobre este tipo de política pública se modifica y adquiere mayor relevancia cuando se examina la cobertura en términos de hogares y personas. Los dos ejemplos más significativos son dos programas ya citados: *Bolsa Familia*, en el Brasil, y Oportunidades, en México.

c) El beneficio

El beneficio consiste generalmente en una transferencia monetaria, cuya periodicidad puede variar, pero que en la mayoría de los casos estudiados es de carácter mensual. Se canaliza a través de la entrega o el cobro del dinero, o bien por el sistema bancario, mediante el otorgamiento de una tarjeta para el uso en cajeros automáticos.

Los montos que se conceden en los programas presentan importantes variaciones de un país a otro y resulta difícil determinar un promedio, ya que en algunos casos pueden combinarse prestaciones (véase el cuadro A.14 del anexo para más información).

d) La duración del beneficio

Con respecto a la duración del beneficio, la situación varía según el país. Por citar algunos ejemplos, en el caso del programa Asignación Universal por Hijo, de la Argentina, se otorga por tiempo indefinido, ya que se introdujo en reconocimiento de un derecho de los niños, niñas y adolescentes. En el programa Tekoporá del Paraguay se prevé que la transferencia mensual del beneficio se extienda

¹⁵ Se incluyen programas de protección social de distinto tipo: a) transferencias monetarias con corresponsabilidad; b) pensiones no contributivas; c) pensiones de discapacidad; d) subsidios al consumo; e) empleos de emergencia; f) transferencias en especie, y g) becas.

¹⁶ Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

¹⁷ La base de datos incluye información sobre 19 países y 40 programas, de los cuales algunos no son de carácter nacional y otros ya no otorgan prestaciones.

como máximo por dos años y tres meses. En cambio, en el programa *Bolsa Familia* del Brasil no se establece un plazo para la percepción del beneficio si las familias no han superado la situación de pobreza y continúan cumpliendo con las condicionalidades.

e) **Las condicionalidades**

Los programas establecen condicionalidades bastante homogéneas, relativas a la asistencia escolar y al control de salud de los niños, niñas y adolescentes. En los esquemas iniciales las condicionalidades aparecen como algo obligatorio, sujetas a un control estricto, pero con el tiempo se vuelven más laxas.

En ese sentido, un rasgo que diferencia a unos programas de transferencia condicionada de otros es la forma en que se controla la observación de las condicionalidades o contraprestaciones. Como parte de su diseño, estos programas cuentan con un sistema de sanciones ante incumplimientos de los compromisos que van desde apercibimientos y descuentos o pérdida temporal de la transferencia, hasta la exclusión del beneficiario del programa.

f) **Modalidad de implementación**

Se trata de programas con una estructura central pequeña, si se tiene en cuenta el número de beneficiarios. Normalmente se gestionan desde los ministerios de Desarrollo Social. La aplicación de los sistemas de condicionalidades de los programas de transferencia de ingresos implica una coordinación con otras áreas del poder ejecutivo, como los departamentos de salud o educación, que tienen la obligación de documentar el cumplimiento.

Además, estos programas generan nuevas demandas que recaen sobre las escuelas, los centros de salud, los hospitales y otros organismos descentralizados, los cuales se ven obligados a certificar tanto la asistencia de niños y niñas a la escuela como los controles de salud periódicos establecidos en los reglamentos operativos de los programas.

Son programas altamente centralizados en su diseño y estructura, y sus principales definiciones y lineamientos se estipulan en un ámbito institucional que concentra el poder de decisión y respecto del cual los niveles locales y descentralizados tienen poco margen de opinión o influencia. Sin embargo, estos programas requieren de apoyo local —salud y educación— para su ejecución, en particular en la relación con las familias y el monitoreo de los compromisos. Las entidades ejecutoras de los programas son instituciones públicas de nivel central y no hay procedimientos de intermediación o externalización de servicios a terceros, salvo en el caso de las evaluaciones. Cabe destacar que para estos programas se cuenta con una eficiente tecnología informática y financiera que facilita la entrega de los recursos. En varios casos la reglamentación, la gestión y las partidas presupuestarias se rigen por una ley nacional o un decreto, lo que resulta clave para proteger la sustentabilidad de las acciones, la transparencia en la asignación de los recursos y la independencia de los programas frente a cambios o vaivenes políticos.

Una característica relevante de estos programas es que, en general, han estado dotados desde el comienzo de completos sistemas de evaluación, de manera que se cuenta con un conjunto relevante de evaluaciones de los programas de más larga trayectoria, como Oportunidades, de México, o Bono de Desarrollo Humano, del Ecuador¹⁸.

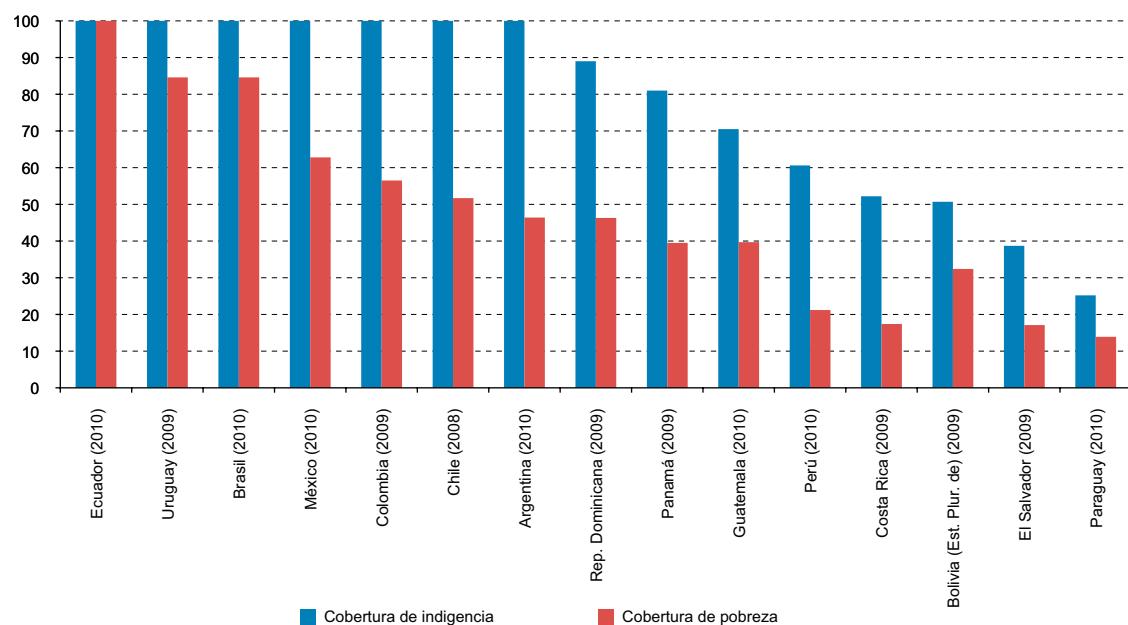
¹⁸ Sin embargo, es importante tener en cuenta que las evaluaciones disponibles han puesto énfasis en dos temáticas: el impacto sobre la situación de pobreza medida en términos de ingreso y el impacto sobre el ámbito de la educación tomando en cuenta indicadores tales como la cobertura y la deserción escolar. En algunos estudios se han examinado el impacto de género y en la dinámica familiar. No se conocen, sin embargo, evaluaciones centradas en el ámbito de la salud —mucho menos en el área sexual y reproductiva—, si bien en algunos de los programas como los de México y el Ecuador se han incorporado actividades en esta materia.

2. El rendimiento de los PTC

En Cecchini y otros (2009), Cecchini y Madariaga (2011) y Fiszbein y Schady (2009) se sintetizan los principales hallazgos que se recogen en la literatura y evaluaciones sobre el rendimiento de los programas. Una primera consideración es su heterogeneidad, por las variaciones entre países, debido fundamentalmente a las diferencias existentes en cuanto a la extensión de los programas, sus niveles de cobertura, el monto de los beneficios que se transfieren y los mecanismos de implementación. Con todo, pueden proponerse algunas generalizaciones matizadas para entender en qué medida los programas consiguen (o no) los objetivos propuestos.

En primer lugar, los PTC han conseguido llegar a una gran proporción de población que se encuentra en situación de pobreza o extrema pobreza. Según las últimas estimaciones disponibles, de estos programas se benefician 25 millones de familias, que engloban en conjunto a 113 millones de personas. Esto representa un 19% de la población total de la región. En términos de cobertura respecto de la población que se pretende atender (en situación de pobreza o extrema pobreza), los rendimientos varían sustancialmente de un país a otro. En siete países (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México y Uruguay) la cobertura alcanza casi la totalidad de la población indigente. En el resto de los países, la cobertura de la población indigente va desde el 89% en la República Dominicana hasta apenas el 25,2% en el Paraguay. Tomando en consideración la población pobre, la cobertura es menor en todos los casos, pero significativa en algunos (en el Ecuador se registra una cobertura total y en el Uruguay y el Brasil supera el 84%), mientras que resulta muy reducida en otros países (un 17,4% en Costa Rica, un 17,1% en El Salvador y un 13,9% en el Paraguay (véase el gráfico II.1).

GRÁFICO II.1
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): COBERTURA DE LOS PROGRAMAS DE
TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (PTC), 2009-2010
(En porcentajes de la población indigente y pobre)



Fuente: S. Cecchini y A. Madariaga, “Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia en América Latina y el Caribe”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 95 (LC/G.2497-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011, gráfico IV.4.

En segundo lugar, estos niveles de extensión y cobertura suponen transferencias de ingresos significativas que sin duda mejoran las condiciones materiales de vida de quienes las reciben. Sobre todo si se compara con la que presumiblemente sería la situación en el caso de que estos programas no existieran.

Si se considera el consumo como un indicador de esta mejoría, la información disponible sobre algunos países refleja en efecto un aumento, principalmente del consumo de productos alimenticios (en relación con este tipo de bienes se verifica, además, una diversificación) y de vestimenta infantil. La transferencia por PTC también contribuye a un incremento del consumo de insumos escolares, lo que se potencia, además, con las transferencias en especie que en estos rubros incluyen algunos programas. Para el caso de la Argentina, Goldberg y Rodríguez Enríquez (2011) también observaron que las transferencias pueden contribuir a generar ahorros que permitan adquirir bienes durables para el hogar o contribuir al financiamiento de reparaciones en la vivienda. Esto ocurre fundamentalmente en los hogares que antes de la percepción de la transferencia ya tienen cubiertas sus necesidades más básicas.

Pero, ¿se logra el objetivo de corto plazo de los PTC, que es atender a esta población y reducir así la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema? Aquí vuelve a ponerse de relieve la variabilidad, de modo que la respuesta a esta pregunta depende de diversos factores: i) el monto del beneficio en relación con los umbrales de pobreza e indigencia (o pobreza extrema); ii) el nivel de cobertura; iii) la duración del beneficio, y iv) la variabilidad (tanto del umbral como del beneficio). En Cecchini y Madariaga (2011) se señala que los logros son modestos en términos estrictos de lucha contra la pobreza, cuyo umbral monetario no alcanza a cubrirse con la mayoría de los beneficios. En cambio, los impactos pueden llegar a ser mayores con relación a la brecha y la severidad de la pobreza. Los mayores logros en estos casos se dan en los países donde el alcance del programa es mayor y el monto de la transferencia, más significativo (la Argentina, el Brasil, el Ecuador y México). En el resto, donde tanto las coberturas como los montos son modestos, no se aprecian mayores efectos en la incidencia de la pobreza. Como ejemplo extremo puede citarse el de Honduras, un país con extensa pobreza donde el monto del beneficio es modesto. Según Guerreiro Osório (2008), para el año 2007 la implementación del PTC en el país había significado una reducción de la pobreza de tan solo 0,02 puntos porcentuales.

Al establecer una comparación con los umbrales que se pretende proteger, en Cecchini y Madariaga (2011, pág. 124) se señala que, de 14 países de la región observados, “se desprende que en las áreas rurales, el monto mínimo de las transferencias representa, en promedio, un 12% de la línea de indigencia y un 7% de la línea de pobreza, mientras que en las zonas urbanas equivale al 11% y al 5%, respectivamente. A su vez, al comparar el monto per cápita máximo resulta que, en el promedio regional, en las áreas rurales las transferencias representan un 35% de la línea de indigencia y un 20% de la línea de pobreza, mientras que en las zonas urbanas equivalen al 29% y al 15%, respectivamente”.

La transferencia de ingresos tiene un impacto evidente en los presupuestos de los usuarios y, con ello, en su posibilidad de acceder a bienes y servicios, particularmente en el corto plazo. En CEPAL (2010a) se muestra que estas transferencias representan en promedio alrededor de un 10,3% del ingreso per cápita de los hogares beneficiarios. En el primer quintil de la población (el de menor renta), estos recursos pueden llegar incluso a duplicar el ingreso de los hogares más pobres.

Un elemento que siembra dudas respecto de la capacidad que los PTC tendrán en el futuro de sostener los ingresos de la población a la que van dirigidos guarda relación con la ausencia, en la mayoría de los casos, de mecanismos explícitos de ajuste de los montos de las transferencias. En un contexto en que la presión inflacionaria puede ser significativa, los gobiernos administran los ajustes en función de sus capacidades fiscales y de las demandas políticas (vinculadas con los ciclos electorales). Cabe esperar, por tanto, cierta inestabilidad y procesos sucesivos de debilitamiento y recuperación del poder adquisitivo de las transferencias.

Además de estos impactos más o menos notables de los PTC en la situación e incidencia de la pobreza (mucho más evidentes en relación con la pobreza extrema), puede mencionarse un impacto casi imperceptible en la distribución del ingreso. En Cecchini y Madariaga (2011) se señala que solo en los casos del programa Oportunidades de México y Bolsa Família del Brasil se advierte un impacto positivo, estimado en una reducción de 2,7 puntos porcentuales en el índice de Gini (como indicador de desigualdad).

¿Y qué ocurre en relación con el objetivo de mediano y largo plazo de los PTC, que es, según se define en los propios programas, mejorar el capital humano de la población pobre, en particular de los niños, niñas y adolescentes, con objeto de romper con la reproducción intergeneracional de la pobreza?

Para responder a esta pregunta, se evalúan los efectos de los PTC en las capacidades de las personas beneficiarias. Sobre este punto, las evidencias reseñadas dan cuenta de avances en el acceso a los servicios que pueden mejorar las capacidades, pero no necesariamente en su contenido. Así, se verifica en la mayoría de los casos un incremento en el acceso a la escuela y a los servicios de salud. Pero no se evidencia claramente una mejora en el nivel del aprendizaje educativo ni en el estado de salud o nutricional de los niños, niñas, adolescentes y mujeres embarazadas.

En el ámbito educativo los mayores logros se observan en el incremento de la tasa de escolarización en los países que partían de índices más bajos en cuanto a asistencia escolar, en los niveles de transición (donde el desgranamiento es mayor) y en los hogares más pobres. En el terreno de la salud se verifica también un aumento de los controles de crecimiento y preventivos de niños y niñas, pero la evidencia en relación con mejoras en su estado de salud y nutricional es heterogénea y poco concluyente (Cecchini y Madariaga, 2011).

Adicionalmente, en algunos PTC las transferencias monetarias van acompañadas de otro tipo de servicios que también contribuyen a la formación de capacidades. Por un lado, los relacionados con la inserción laboral y la generación de ingresos. En estos casos los programas ofrecen capacitación laboral, acceso a microcréditos y apoyo al desarrollo de emprendimientos productivos de pequeña escala. Por otro lado, los relativos a la sensibilización y capacitación en temas específicos, vinculados, por ejemplo, a la salud o al fortalecimiento familiar. Con todo, las acciones para incrementar el “capital humano” de la población adulta que participa en los programas, como podría ser la implementación de mecanismos para facilitar la conclusión de estudios, son escasas y tienen poco peso en el conjunto de los programas.

3. Algunos valores implícitos en los PTC y ciertas controversias

Las condicionalidades representan uno de los elementos más característicos de los PTC y en ellas subyace una elección en cuanto a la política pública. En Rodríguez Enríquez (2011) se expusieron los fundamentos en que se basan las condicionalidades: i) el paternalismo estatal que busca corregir el “altruismo incompleto” de la población pobre, mejorando de esta forma su inversión en el capital humano de los niños y niñas; ii) el consenso político que se lograría en torno a una medida que favorece a una población pobre que manifiesta (a través del cumplimiento de las condicionalidades) predisposición y esfuerzo para salir de su situación de pobreza, y iii) la eficiencia social que implica el consumo de estos bienes de interés (la educación y la salud).

La aplicación punitiva de las condicionalidades pone en evidencia dos consideraciones axiomáticas. Por un lado, la identificación de pobres merecedores y no merecedores de la asistencia. Por otro lado, la atribución de corresponsabilidad tanto en la determinación de la situación de pobreza (las personas están en situación de pobreza porque no han sabido invertir en su capital humano) como en la posibilidad de salir de ella (en la corrección de dicha inversión radica la posibilidad de superar su situación).

Desde la perspectiva de los derechos, este planteamiento resulta problemático, porque entra en conflicto con los principios básicos de universalidad y no discriminación que le son propios al derecho a

la seguridad social y al acceso a condiciones básicas para una vida digna. Esto sucede porque se distingue entre pobres merecedores y no merecedores de la asistencia, y porque se aplica para esta población un control de conducta que no se exige a otros sectores sociales y económicos a los que también se dirige la política pública (por ejemplo, no se imponen condicionalidades equiparables a las instituciones financieras rescatadas con cuantiosos recursos públicos ni a los contribuyentes al impuesto a los ingresos personales, que gozan de créditos fiscales).

Por otro lado, las condicionalidades funcionan punitivamente en un sentido unidireccional. Se le exige a la población beneficiaria su cumplimiento, pero rara vez sucede lo mismo con el Estado y su obligación de ofrecer las condiciones para que ese cumplimiento pueda hacerse efectivo. Sin embargo, hay que destacar que las condicionalidades pueden funcionar como un mecanismo para generar demanda de estos servicios sociales básicos y fundamentales.

El costo de la burocracia necesaria para monitorear el cumplimiento efectivo de las condicionalidades también ha sido objeto de controversia, en la medida en que se considera que en la relación costo/efectividad lo más sensato sería un sistema de transferencias no condicionadas. Sin embargo, a este respecto se considera que la aplicación de tecnología de la información permite abaratar el costo y aumentar la eficiencia de los controles. Por ejemplo, en Mariscal Avilés, Lepore y Carvalho De Lorenzo (2012) se muestra que en el caso del programa Oportunidades, de México, la recolección de información con dispositivos móviles se tradujo en una mayor transparencia en la conformación de padrones de beneficiarios y beneficiarias, lo que al mismo tiempo puede posibilitar una mejor focalización.

La vinculación de los PTC y el mercado laboral es otra de las dimensiones controvertidas. Se argumenta que estos programas pueden desincentivar la oferta laboral de las personas adultas en edad de trabajar de los hogares beneficiarios, pues verían reducida su premura por obtener ingresos, al percibir la transferencia monetaria. Tres cuestiones merecen señalarse aquí. Primero, que la evidencia (escasa, por cierto) no permite concluir que exista una generalización de este efecto entre la población beneficiaria (aunque sí parece existir un impacto específico en ciertos grupos —las mujeres cónyuges con altas cargas familiares—, como se explica en la próxima sección). Lo segundo es que dicho argumento debería situarse en el contexto de los mercados laborales, en la medida en que la población beneficiaria de estos programas no suele optar entre trabajo y ocio (según la terminología de la economía más ortodoxa), sino entre una variedad de formas altamente precarias e informales de empleo, el desempleo y la inactividad. Tercero, que lo que parece ocurrir más frecuentemente en la realidad es que el ingreso proveniente de los PTC forma parte de complejas estrategias de sobrevivencia de los hogares, que combinan distintos elementos: empleo remunerado informal en mayor o menor grado, actividades de autosustento, transferencias entre hogares (monetarias y en especie) y altas dosis de trabajo no remunerado (lo que se tratará más detalladamente en la próxima sección).

La necesidad de contextualizar los PTC se advierte en las dificultades a la hora de diseñar estrategias de salida para los beneficiarios y beneficiarias de estos programas. Las pocas experiencias registradas dan cuenta de que el empleo informal sigue siendo la forma más habitual de participación económica de este sector social, a la que incluso contribuyen las opciones de microemprendimientos que en algunos casos se promueven desde los programas.

Por otra parte, la ocurrencia de fenómenos de clientelismo y corrupción en la política social en algunos países de la región también afecta la operación de los PTC. Ejemplos pueden ser: la cautividad de la población beneficiaria, la percepción del beneficio como una “caridad” del presidente o presidenta o de la primera dama, los manejos “feudales” a nivel de los operadores locales y las prácticas de utilización de recursos públicos con fines privados o clientelares.

Sin embargo, en varios países se están llevando a cabo acciones para enfrentar estos problemas a través de diversos mecanismos de gobierno electrónico (que permiten controlar tanto a los beneficiarios —por ejemplo mediante el entrecruzamiento de bases de datos de beneficios sociales— como a los gestores), la bancarización de las transferencias y el desarrollo de sistemas de auditoría social y de participación

ciudadana. Al respecto, en Mariscal Avilés, Lepore y Carvalho De Lorenzo (2012) se señala, al estudiar el programa Oportunidades, de México, que la entrega electrónica de las transferencias (a través de una tarjeta biométrica que funciona como un monedero electrónico) y la posibilidad de utilizar lectores de huella digital han permitido una mayor transparencia y una mejor distribución de los recursos y han reducido los costos de gestión del programa.

Aun con todas sus controversias y filtraciones, los PTC han contribuido a acercar al Estado a grupos de población históricamente marginados de la protección social, en un proceso que contribuye en cierta medida a la construcción de ciudadanía, como se expresa, por ejemplo, en la provisión de documentación. Muchas mujeres y sus hijos e hijas han tenido acceso a su documentación personal o la han regularizado, aunque no por el reconocimiento de sus derechos, sino por tratarse de un requisito esencial para su inscripción en los programas. Para citar un ejemplo, en una entrevista realizada en el año 2006, Rosani Cunha, por entonces Secretaria Nacional de Renda de la Ciudadanía del Brasil, señalaba que el programa hacía más evidente el problema de la documentación, y señalaba que en Río de Janeiro al visitar los hogares se había constatado que el 12% de estas personas no contaban con documentación personal. El acceso a la documentación es un primer paso para el ejercicio más pleno de la ciudadanía y para el reclamo de los derechos.

C. Los PTC y las mujeres: ¿un paso adelante y dos atrás?¹⁹

Desde su puesta en marcha, los PTC se orientan mayoritariamente a las mujeres, por varios motivos: i) en la mayoría de los países los programas conceden prestaciones para los niños y niñas a través de sus madres, es decir, estas cobran un beneficio monetario destinado a sus hijos e hijas; ii) en ciertos casos, ser mujer (y madre) es uno de los requisitos para obtener el beneficio (es decir, este no se entrega a padres o tutores varones); iii) con frecuencia, al estar el acceso condicionado a la ausencia de cualquier otro ingreso personal, en los hogares se decide que sean las mujeres quienes soliciten la asistencia, pues tienen menos posibilidades de conseguir un empleo remunerado (que competiría con el beneficio de los PTC), y iv) las condicionalidades impuestas por los programas, vinculadas a dimensiones del cuidado de los niños, niñas y adolescentes (educación y salud) responden a una consideración social según la cual se atribuye la responsabilidad del cuidado a las madres y, por tanto, son ellas quienes deben recibir el beneficio.

De esta forma, los PTC se han convertido en vehículo de una masiva transferencia de recursos monetarios desde el Estado hacia las mujeres y constituyen un verdadero hito en la historia de la política social en la región. Los PTC han ubicado a muchas mujeres en un lugar reconocible; las han puesto en relación con un Estado que históricamente las ha ignorado como ciudadanas y sujetas de políticas públicas. La primera forma de relación institucional que conocen muchas mujeres han sido los PTC.

Ahora bien, ¿en qué sentido concreto se expresa esta ciudadanía? ¿Hasta qué punto se transforma en reconocimiento y goce efectivo de derechos? ¿De qué manera se traduce (si lo hace) en autonomía para las mujeres, un aspecto esencial para el ejercicio pleno de la ciudadanía? ¿Se produce a partir de aquí una transformación que afecta a la posición históricamente subordinada de las mujeres? Sobre estas preguntas reflexionamos a continuación.

¹⁹ Esta sección se basa en Rodríguez Enríquez (2011) y para los casos nacionales específicos, en Goldberg y Rodríguez Enríquez (2011) y Bustos y otros (2011) para el caso de la Argentina; Adato (2000), Arriagada y Mathivet (2007), López y Salles (2006), y Mariscal Avilés, Lepore y Carvalho de Lorenzo (2012) para el caso de México; Armas Dávila (2004) para el caso del Ecuador; Arriagada y Mathivet (2007), Martínez Franzoni y Vooren (2008) y Soares y Silva (2010) para el caso de Chile; Cecchini y Madariaga (2011), Martínez Franzoni y Vooren (2008) y Moore (2009) para el caso de Centroamérica; Draibe (2006), Evangelista da Cunha y da Cámara Pinto (2008), Suárez y Libardoni (2007), Soares y Silva (2010) y Mariscal Avilés, Lepore y Carvalho de Lorenzo (2012) para el caso del Brasil; Rodríguez Mojica (2010) para el caso de Panamá; Soares y Silva (2010) para el caso de Colombia.

1. Programas de mujeres, pero... ¿para mujeres?

Dado el carácter “feminizado” de los PTC, puede existir la tentación de considerarlos una política pública para las mujeres. Si lo fueran, deberían actuar sobre los elementos que retrasan la autonomía femenina y sobre los principales obstáculos a la igualdad de género. Pero una mirada cercana a estos programas permite dudar al respecto y preguntarse si no son, como tantos otros, programas destinados a las mujeres pero que carecen de perspectiva de género.

¿Cuál es el origen de esa tentación?

En primer lugar, las mujeres aparecen en efecto como beneficiarias mayoritarias (y en algunos países, únicas) de los PTC. Sin embargo, no perciben el beneficio a título personal, sino en virtud de relaciones de parentesco con los verdaderos titulares del derecho: sus hijos e hijas. De ese modo, no son las mujeres beneficiarias finales, sino beneficiarias operativas de la transferencia en tanto que madres que pueden y deben operar la transformación de ese beneficio en un mejor inversión en el capital humano de sus hijos e hijas.

En segundo lugar, los PTC transfieren recursos monetarios a las mujeres. Este aspecto es innegable. Se aplican a las mujeres todas las consideraciones de la sección anterior respecto de la incidencia que tienen las transferencias monetarias en las condiciones materiales de vida de quienes la reciben. Esto es: i) mejora su situación material y la de aquellos con quienes conviven (en particular los niños y las niñas); ii) se reduce la distancia entre el ingreso que perciben y el umbral de la pobreza (en particular de la pobreza extrema); iii) la percepción monetaria puede transformarse en una base para la acumulación de activos (bienes durables para el hogar o recursos económicos para emprender actividades productivas de pequeña escala).

Hay otras consideraciones de importancia sobre la percepción del ingreso por parte de las mujeres, sobre todo si se sitúa en contexto. Dado que se trata de una población con trayectorias laborales poco estables, asociadas con alternancias de períodos de inactividad, desempleo y empleo precario, los PTC representan para muchas mujeres la primera fuente de ingreso estable que han tenido. Esto no solo mejora su situación actual, sino también sus perspectivas en el mediano plazo. Adicionalmente, en el contexto mencionado la transferencia de los PTC representa un ingreso del que de otro modo carecerían.

Además, este ingreso estable es considerado por las mujeres como propio y, en este sentido, consolida su posición en los procesos de toma de decisión en el hogar, en especial en los referentes a las cuestiones económicas²⁰, pero no solamente, ya que la mejor posición económica produce un efecto sobre la autoestima de las mujeres que les permite también posicionarse de un modo distinto en otros espacios de negociación.

En síntesis, los PTC son programas que transfieren masivamente recursos monetarios desde el Estado a una población extensa de mujeres. Sin embargo, esa dinámica no obedece a su condición de mujeres, sino de madres. Por lo tanto, podría corregirse la primera apreciación generalizada de que son programas cuyos principales beneficiarios son las mujeres, pues en realidad son beneficiarias operativas en calidad de madres de un beneficio destinado a sus hijos e hijas.

Por otra parte, se trata de madres con ciertas características especiales: son pobres y sus trayectorias laborales han sido poco estables, debido a una dinámica en que los mercados laborales las excluyen estructuralmente, al generar pocas oportunidades de trabajo y discriminárlas por su condición de mujeres, así como por su bajo nivel educativo y grandes cargas familiares.

²⁰ Véase al respecto Maldonado y otros (2006), Espinosa (2006), Evangelista da Cunha y da Cámara Pinto (2008). En relación con las decisiones sobre asuntos económicos, en Maldonado y otros (2006) se señala que a pesar de la mejora en la posición negociadora de las mujeres, estas continúan decidiendo sobre los gastos en alimentos, mientras que los hombres deciden los gastos de mayor envergadura.

Por eso, la transferencia masiva de recursos a las mujeres a través de los PTC es innegablemente positiva, pues representa un ingreso del que de otra forma carecerían y que les permite mejorar las condiciones materiales de vida propia y la de sus hijos e hijas. Asimismo, esos recursos de los que pueden disponer fortalecen su posición para la negociación en el hogar.

¿Permite lo anterior consolidar la autonomía económica de las mujeres y cambiar su posición de subordinación (que es lo que cabría esperar de un programa orientado a las mujeres)? Algunos aspectos particulares de los PTC siembran dudas al respecto, como se argumenta en la próxima sección.

2. El maternalismo social y la organización del cuidado: más de lo mismo

Las condicionalidades de asistencia escolar y control de la salud de los niños, niñas y adolescentes como característica distintiva de los PTC constituyen un medio a través del cual opera lo que podemos llamar el “maternalismo social”. Este término alude al hecho de que la política social considere a las madres como corresponsables en la consecución de ciertos objetivos sociales (como la superación de la pobreza). Las madres se transforman así en un instrumento de la política social, lo que se suma a su responsabilidad histórica de garantizar la reproducción social cotidiana de las personas.

El giro discursivo que han tenido los programas permite abonar este argumento. La obligación para las perceptoras del beneficio monetario de los PTC de demostrar la asistencia escolar y el control de salud de sus hijos e hijas pasó de basarse en una idea de condicionalidad a una noción de corresponsabilidad. Esto implica que el cumplimiento de los requisitos ha dejado de ser una condición para percibir el beneficio y se ha transformado en un mecanismo por el cual las madres son ahora responsables de garantizar la correcta inversión en capital humano de sus hijos e hijas, lo que derivará con el tiempo en la superación de su condición de pobreza. Esto se da sobre todo en los programas en que el incumplimiento de los requisitos se administra de manera estrictamente punitiva. Es decir, donde supone la pérdida parcial o total del beneficio.

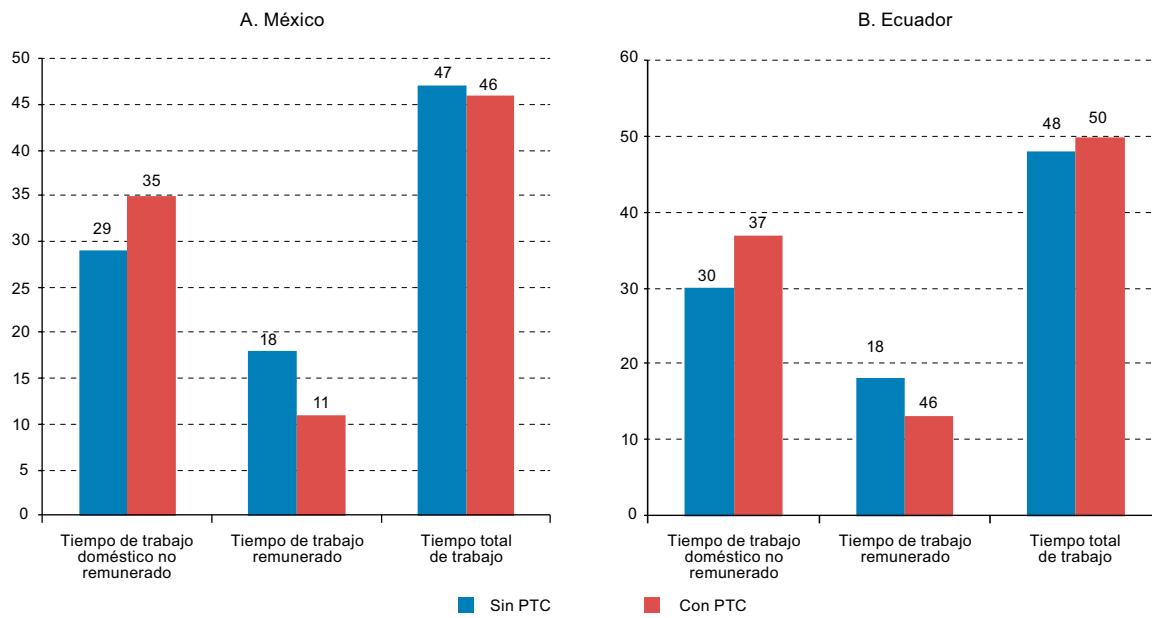
Al hacer a las madres explícitamente responsables de velar por estas dimensiones de cuidado (educación y salud), los PTC refuerzan el rol cuidador de las mujeres, que es una de las causas de la desigualdad económica de género. Por lo tanto, la capacidad que los PTC pueden tener para transformar la vida de las mujeres pobres con la transferencia de ingresos monetarios (un paso adelante) se neutraliza con creces al hacerlo consolidando su rol cuidador, lo que tiene más de una implicancia negativa (dos pasos atrás).

Este retroceso se da, en primer lugar, en términos simbólicos. El hecho de atribuir a las madres la responsabilidad del cuidado de sus hijos e hijas en materia de educación y salud es una manera de reforzar la idea socialmente construida de que el cuidado es una responsabilidad natural de las mujeres. Más aún cuando se antepone esta responsabilidad individual (demostrar la asistencia escolar y los controles de salud) a la responsabilidad del Estado de garantizar los servicios sociales que aseguren derechos humanos como son la educación y la salud de los niños, niñas y adolescentes.

En segundo lugar, es también un retroceso en términos prácticos. El cumplimiento de las condicionalidades exige una mayor dedicación de tiempo por parte de las mujeres, que deben tramitar los certificados de asistencia a la escuela y los controles de salud de sus hijos, lo que en algunos casos (sobre todo donde los servicios sociales son más deficientes) exige traslados y largas esperas. Además, deben ocuparse en tareas relacionadas con el programa (por ejemplo, participar en charlas informativas o en actividades de sensibilización y formación). Finalmente, en algunos casos el requerimiento de asistencia escolar implica la transferencia de tiempo de cuidado no remunerado de las hijas adolescentes a las madres. Por supuesto, el hecho de que las adolescentes abandonen tareas de cuidado no remuneradas para asistir a la escuela es positivo. No obstante, también impone una carga adicional sobre sus madres.

La información procedente de las encuestas de uso del tiempo permite confirmar la hipótesis de que la participación en los PTC incrementa el tiempo de trabajo no remunerado de las mujeres. Los ejemplos de México y el Ecuador así lo demuestran. Como puede verse en los gráficos II.2a y II.2b, el tiempo de trabajo total de las mujeres que reciben PTC y las que no difiere levemente, siendo mayor en México en el caso de las mujeres no receptoras, al contrario que en el Ecuador.

GRÁFICO II.2
MÉXICO Y EL ECUADOR: TIEMPO MEDIO DE TRABAJO DE LAS MUJERES
SEGÚN SU SITUACIÓN DE BENEFICIARIAS O NO DE PROGRAMAS
DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (PTC), 2010
(En horas semanales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de uso del tiempo.

Pero cuando se desagrega esta información por tipo de trabajo, se observan diferencias sustantivas, en línea con lo que hemos señalado. En ambos países las mujeres que reciben transferencias por PTC dedican menos tiempo que las que no las reciben al trabajo en el mercado laboral y más tiempo al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. En México, las mujeres que reciben transferencias por PTC destinan 11 horas semanales al trabajo en el mercado (lo que contrasta con las 18 horas que emplean las mujeres que no reciben ingresos de PTC) y 35 horas al trabajo de cuidado no remunerado (frente a las 29 horas dedicadas por las mujeres que no reciben transferencias por PTC). En el caso del Ecuador, las beneficiarias de PTC dedican 13 horas semanales al trabajo en el mercado laboral (frente a 18 horas en el caso de las mujeres que no reciben ningún beneficio asociado a un PTC), y destinan 37 horas al trabajo de cuidado no remunerado (frente a las 30 horas dedicadas en promedio por las mujeres que no reciben transferencias por PTC).

Cabría argumentar que estas diferencias no derivan de la percepción o no de transferencias de PTC, sino de que son mujeres con distintas características. Por ejemplo, podría decirse que las mujeres que reciben ingresos procedentes de PTC dedican más tiempo al trabajo de cuidado simplemente porque tienen más hijos e hijas. En efecto, como puede verse en el cuadro II.1, hay proporcionalmente más mujeres con hijos e hijas menores de 15 años entre las perceptoras de transferencias de PTC.

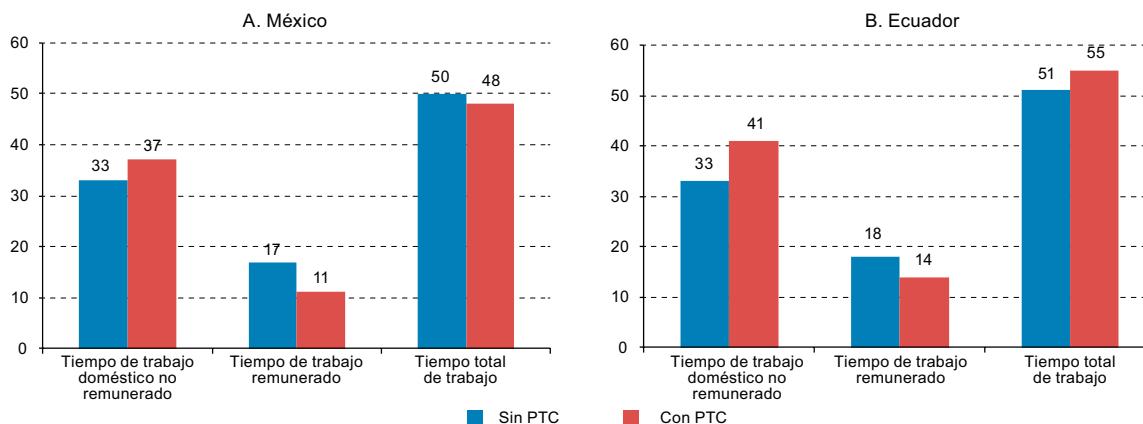
CUADRO II.1
MÉXICO Y EL ECUADOR: MUJERES CON Y SIN HIJOS O HIJAS MENORES DE 15 AÑOS SEGÚN SU SITUACIÓN DE BENEFICIARIAS O NO DE PTC, 2010
(En porcentajes)

| | Sin hijos o hijas menores de 15 años | | Con hijos o hijas menores de 15 años | |
|---------|--------------------------------------|---------|--------------------------------------|---------|
| | Sin PTC | Con PTC | Sin PTC | Con PTC |
| México | 92,4 | 7,6 | 84,9 | 15,1 |
| Ecuador | 83,1 | 16,9 | 79,6 | 20,4 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de uso del tiempo.

Sin embargo, cuando se compara entre mujeres con hijos o hijas menores de 15 años se observa que persisten las diferencias en el uso del tiempo. Como puede verse en los gráficos II.3a y II.3b, en ambos países las mujeres que reciben ingresos de PTC dedican menos tiempo al trabajo en el mercado laboral y más al de cuidado. En este último caso, las mujeres mexicanas que reciben transferencias por PTC consagran en promedio semanal 37 horas al trabajo de cuidado no remunerado, mientras que las que no reciben ingresos de PTC destinan 33 horas. En el caso del Ecuador, la diferencia es aún más notable, ya que las mujeres perceptoras de transferencias por PTC dedican 41 horas semanales de promedio al trabajo de cuidado no remunerado, frente a 33 horas las mujeres que no son beneficiarias de PTC.

GRÁFICO II.3
MÉXICO Y EL ECUADOR: TIEMPO MEDIO DE TRABAJO DE LAS MUJERES QUE TIENEN HIJOS O HIJAS MENORES DE 15 AÑOS EN EL HOGAR, SEGÚN PERCEPCIÓN O NO DE TRANSFERENCIAS POR PTC, 2010
(En horas semanales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

También podría decirse que las mujeres perceptoras de transferencias por PTC dedican más tiempo al trabajo de cuidado no remunerado porque no están ocupadas en el mercado laboral. En efecto, cuando se comparan las estructuras de condición de actividad entre perceptoras y no perceptoras de ingresos de PTC, se observan diferencias. Como puede verse en el cuadro II.2, en que se refleja el caso del Ecuador, existe una mayor proporción de mujeres ocupadas entre las que no perciben transferencias por PTC (un 46,5%) que entre las que sí son perceptoras (un 38,2%). De manera concomitante, existe una mayor proporción de mujeres consideradas inactivas estadísticamente y dedicadas principalmente a las tareas domésticas y de cuidado de personas entre las perceptoras de transferencias por PTC (un 47,9%) que entre las que no son perceptoras (un 27,5%).

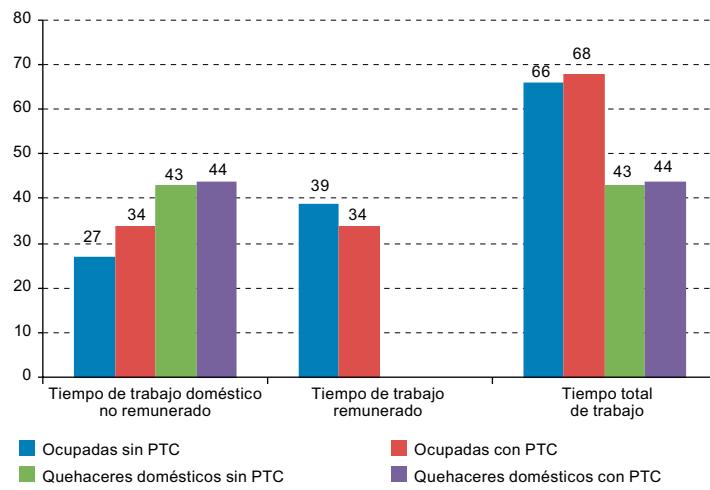
CUADRO II.2
ECUADOR: CONDICIÓN DE ACTIVIDAD DE LAS MUJERES SEGÚN SU SITUACIÓN
COMO BENEFICIARIAS O NO DE PTC, 2010
(En porcentajes)

| | Sin PTC | Con PTC |
|-----------------------------------|---------|---------|
| Ocupadas | 46,5 | 38,2 |
| Dedicadas a quehaceres domésticos | 27,5 | 47,9 |
| Otra condición de inactividad | 26,0 | 13,9 |
| Total | 100,0 | 100,0 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de uso del tiempo.

Por lo tanto, podemos indagar si se registrarán diferencias en el uso de tiempo de las mujeres con la misma condición de actividad según sean perceptoras o no de transferencias de PTC. Los datos se muestran en el gráfico II.4, donde puede verse que las mujeres ocupadas trabajan más horas que las que no lo están, pero que las mujeres ocupadas perceptoras de transferencias por PTC son las que más trabajan. Adicionalmente se observa que entre las mujeres con la misma condición de actividad, las beneficiarias de PTC dedican más tiempo al trabajo de cuidado no remunerado.

GRÁFICO II.4
ECUADOR: TIEMPO MEDIO DE TRABAJO DE LAS MUJERES SEGÚN SU CONDICIÓN
DE ACTIVIDAD Y PERCEPCIÓN O NO DE TRANSFERENCIAS POR PTC, 2010
(En horas semanales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de uso del tiempo.

Entre las ocupadas, las perceptoras de transferencias por PTC dedican 34 horas semanales al trabajo de cuidado no remunerado, mientras que las no perceptoras dedican 27 horas. Entre las mujeres consideradas estadísticamente inactivas y que se dedican principalmente al trabajo de cuidado no remunerado, las diferencias son menores, pues las beneficiarias de PTC trabajan una hora más en promedio semanal que las no beneficiarias (44 y 43 horas, respectivamente).

Esto puede sugerir que las mujeres perceptoras de transferencias por PTC residen principalmente en zonas rurales, donde se dedica más tiempo a actividades de cuidado no remuneradas. En efecto,

como puede verse en el cuadro II.3, la presencia de mujeres perceptoras de transferencias por PTC es relativamente mayor en las zonas rurales que en las urbanas en los dos países que tomamos como ejemplo.

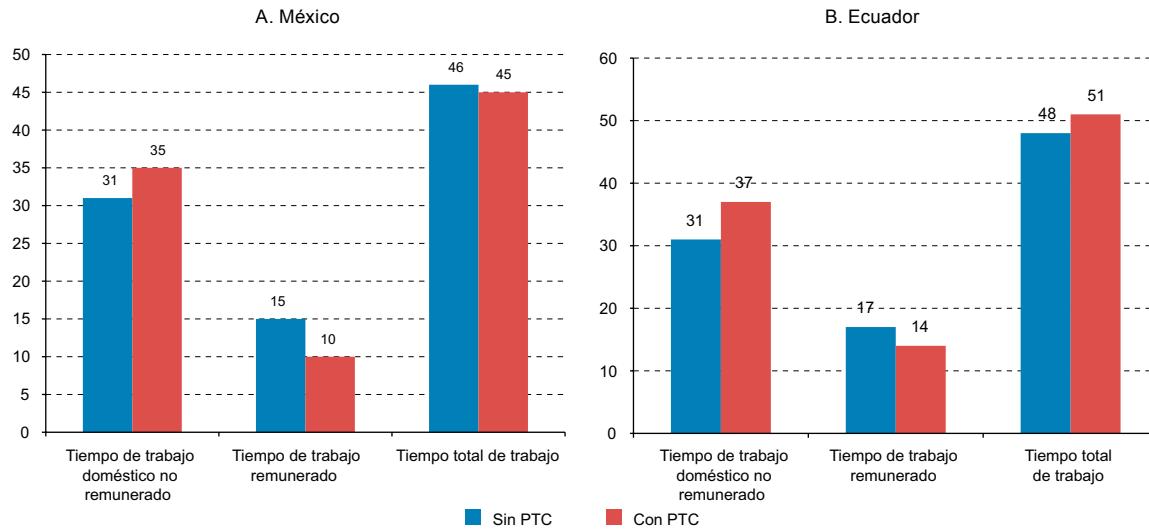
CUADRO II.3
MÉXICO Y EL ECUADOR: MUJERES PERCEPTORAS O NO DE TRANSFERENCIAS
POR PTC SEGÚN ZONA DE RESIDENCIA
(En porcentajes)

| | Zonas urbanas | | Zonas rurales | |
|---------|---------------|---------|---------------|---------|
| | Sin PTC | Con PTC | Sin PTC | Con PTC |
| México | 96 | 4 | 71,8 | 28,2 |
| Ecuador | 90,2 | 9,8 | 59,9 | 40,1 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de uso del tiempo.

¿Qué pasa entonces si comparamos el uso del tiempo únicamente entre las mujeres que viven en zonas rurales? Como puede verse en los gráficos II.5a y II.5b, de nuevo en ambos países las mujeres rurales perceptoras de transferencias por PTC dedican menos tiempo al trabajo remunerado y más a las tareas de cuidado no remuneradas. En México las perceptoras destinan 35 horas semanales, frente a las 31 horas dedicadas por las no perceptoras de transferencias por PTC, y en el Ecuador las perceptoras destinan 37 horas semanales promedio, mientras que las no perceptoras emplean 31 horas.

GRÁFICO II.5
MÉXICO Y EL ECUADOR: TIEMPO MEDIO DE TRABAJO DE LAS MUJERES QUE
VIVEN EN ZONAS RURALES, SEGÚN PERCEPCIÓN O NO
DE TRANSFERENCIAS POR PTC, 2010
(En horas semanales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de uso del tiempo.

Finalmente, podría decirse las mujeres perceptoras de transferencias por PTC dedican más tiempo al trabajo de cuidado simplemente porque son más pobres. En efecto, como cabría esperar, existe una mayor participación de perceptoras de transferencias por PTC entre las mujeres pobres que entre las no pobres (véase el cuadro II.4).

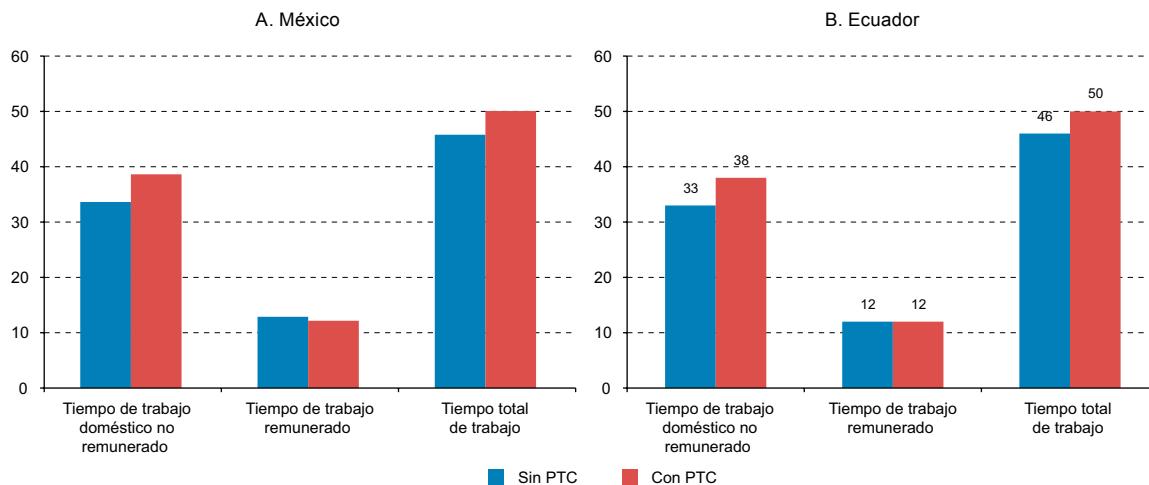
CUADRO II.4
MÉXICO Y EL ECUADOR: MUJERES PERCEPTORAS O NO DE TRANSFERENCIAS
POR PTC, SEGÚN SU SITUACIÓN DE POBREZA, 2010
(En porcentajes)

| | Pobre | | No pobre | |
|---------|---------|---------|----------|---------|
| | Sin PTC | Con PTC | Sin PTC | Con PTC |
| México | 77,2 | 22,8 | 92,3 | 7,7 |
| Ecuador | 72,0 | 28,0 | 85,6 | 14,4 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de uso del tiempo.

Sin embargo, también en este caso al comparar entre las mujeres pobres se observa que las perceptoras de transferencias por PTC dedican más tiempo que las no perceptoras a las tareas de cuidado no remuneradas. Como puede verse en el gráfico II.6a, las mujeres pobres perceptoras de transferencias por PTC dedican en promedio semanalmente 36 horas al trabajo de cuidado no remunerado, mientras que las no perceptoras dedican 34 horas semanales.

GRÁFICO II.6
MÉXICO Y EL ECUADOR: TIEMPO MEDIO DE TRABAJO DE LAS MUJERES EN
SITUACIÓN DE POBREZA, SEGÚN PERCEPCIÓN O NO
DE TRANSFERENCIAS POR PTC, 2010
(En horas semanales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de uso del tiempo.

En el Ecuador las mujeres pobres perceptoras de transferencias por PTC dedican 38 horas semanales al trabajo de cuidado no remunerado, frente a las 33 horas que en promedio dedican las no perceptoras (véase el gráfico II.6b). Las mujeres pobres perceptoras de transferencias por PTC son las que más horas dedican en total al trabajo.

En conclusión, puede afirmarse que la consolidación del rol cuidador de las mujeres perceptoras de transferencias por PTC es simbólica y práctica. La existencia de condicionalidades vinculadas al cuidado imponen a las mujeres exigencias suplementarias en cuanto al uso de su tiempo.

La visión maternalista de la política social no hace más que consolidar una organización del cuidado basada en trabajo no remunerado de las mujeres, en especial de las más pobres. Esta situación

es una de las causas fundamentales de la persistente desigualdad económica de género, por lo que las políticas públicas no deberían contribuir a que se mantuviera —más bien lo contrario— si se desea avanzar sin dar ningún paso atrás.

3. El trabajo de las mujeres: una cuestión sin resolver

La contracara de la reflexión anterior es lo que pasa en relación con los PTC y el trabajo remunerado de las mujeres. En términos generales puede afirmarse que los PTC no constituyen mecanismos útiles para promover la participación económica de las mujeres, en particular su inserción en el mercado laboral. Obviamente ese no era un objetivo de estos programas, pero de nuevo cabría argumentar que si una intervención de política pública no contribuye a una transformación que cabría esperar, al menos no debe entorpecerla.

Como se mencionó anteriormente, no hay evidencias que permitan afirmar que los PTC desincentivan la oferta laboral de los adultos en edad de trabajar en los hogares perceptores, excepto en el caso de las mujeres cónyuges. Así sucede al menos en la Argentina, según se muestra en Bustos, Villafaña y Trujillo (2011), donde se observa que las tasas de actividad de los adultos en edad de trabajar en los hogares perceptores son en todos los casos menores que las tasas de actividad de los hogares que no percibían el beneficio aunque reunieran algunos de los requisitos. Sin embargo, estas diferencias no pueden atribuirse en principio a la percepción del ingreso por el programa, por lo que los autores examinan las trayectorias, esto es, si la situación en el mercado laboral varía a partir del acceso al PTC. Los autores concluyen que el único grupo que se retira a partir de la percepción del beneficio son las cónyuges. Observan en qué tipo de actividad estaban insertas estas mujeres y comprueban que tenían ocupaciones de muy bajos ingresos (unos 50 dólares mensuales), los menores en promedio de todos los grupos de población observados. Adicionalmente, casi el 40% de las mujeres que se retiraban del mercado laboral al tener acceso al PTC estaban ocupadas en el servicio doméstico.

En el caso de la Argentina, esta evidencia corrobora lo que mencionábamos al inicio, que es la necesidad de analizar estos programas en su contexto. Generalizando el caso, podríamos decir que, frente a oportunidades laborales muy poco atractivas, consistentes en empleos precarios, inestables y de baja remuneración, el beneficio de los PTC —un ingreso estable que no exige una contraprestación laboral y cuyo monto no está tan alejado del salario mensual que sus beneficiarias podrían percibir en los empleos disponibles para ellas— resulta en la práctica un estímulo a la no participación laboral, que puede materializarse en un retiro del mercado del trabajo (como se refleja en el ejemplo señalado por Bustos, Villafaña y Trujillo, 2011) o en una falta de incentivos para entrar en él²¹.

En este sentido, los PTC pueden dar lugar a una “trampa de la inactividad laboral”, entendida como un fenómeno análogo al de la “trampa de la pobreza”, y que se produce cuando los hogares deciden no procurarse ingresos aparte del programa, ante la amenaza de perder el beneficio²². La probabilidad de que este fenómeno ocurra es más alta cuanto menores y más inestables son los ingresos que pueden obtenerse en el mercado laboral.

Esta posible derivación está relacionada con la dificultad que los PTC han mostrado hasta ahora para desarrollar mecanismos de salida de los programas, especialmente en el caso de las mujeres. Esto se debe a que las escasas acciones que en algunos programas se implementan para tratar de atender este aspecto se concentran más en la mejora de las capacidades de las personas beneficiarias (por ejemplo,

²¹ Esto es lo que confirman Goldberg y Rodríguez Enríquez (2011) en un estudio cualitativo sobre beneficiarias de la Asignación Universal por Hijo en la Argentina. Entre las personas entrevistadas no se verificaron casos de retiro del mercado laboral una vez percibido el ingreso básico provisto por el PTC, pero sí una prolongación de la inactividad y desaliento ante la perspectiva de ingresar a un mercado laboral que ofrece escasas oportunidades y de poca calidad.

²² ¿Cuál es la trampa? Lo que se pretende solucionar con el programa (la carencia de ingresos) se está en realidad promoviendo (las mujeres no pueden generar ingresos suplementarios al programa).

procesos de conclusión de estudios o formación para un empleo) que en lo que constituye la principal barrera para la participación laboral de las mujeres: la organización del cuidado. En ese sentido es interesante observar que en algunos casos, a consecuencia de la participación en los programas aumentan las habilidades sociales de las mujeres que han estado históricamente vinculadas con el trabajo doméstico, pero no llegan a concretarse en desempeños en el mercado laboral.

Algunos ejemplos ilustran cómo opera este mecanismo. 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 insuficientemente, en él se contempla el acceso a una oferta de cuidados para facilitar a las mujeres esa inserción. En el programa no se promueve una reorganización de roles de género, pero se reconoce —al menos formalmente— que la inserción laboral femenina conlleva una atención de necesidades de cuidados de otras personas de la familia, en particular de niños y niñas. Le sigue el programa Red Solidaria (El Salvador), en que se contempla la capacitación para la inserción productiva. Se han hecho algunas incursiones prácticas en esa dirección, aunque no se ha conseguido una articulación real con iniciativas productivas una vez impartida la capacitación. En el marco de este programa, los cuidados y el trabajo doméstico no se separan en ningún momento de la figura materna, del ámbito doméstico y del trabajo no remunerado. Finalmente, el programa Avancemos (Costa Rica) se centra básicamente 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 juvenil.

Dada la incapacidad de estos programas para generar mecanismos de salida, esta se produce principalmente cuando se extinguen las condiciones que posibilitaron el acceso. El motivo más frecuente es que los hijos e hijas han cumplido la edad máxima permitida para participar en el programa. Esto es especialmente problemático para las mujeres, que pueden pasar varios años recibiendo ingreso de los PTC sin poder generar vías alternativas de participación económica, para encontrarse, una vez que sus hijos e hijas cumplen la edad reglamentaria, en una situación de pérdida del beneficio y peores condiciones que antes para incorporarse al mercado laboral.

En síntesis, en su forma actual los PTC pueden desincentivar la oferta de fuerza de trabajo, a la vez que no contribuyen con mecanismos que puedan mejorar las condiciones para una inserción laboral en el futuro. Esto crea una dependencia de las mujeres pobres con respecto a este tipo de intervención pública y va en detrimento de la autonomía económica que se pretende fomentar con los ingresos por PTC.

D. De PTC a sistemas de protección social integrados, homogéneos e inclusivos

Los PTC han marcado sin duda un hito en la política social en América Latina. Constituyen la primera experiencia sólida y extendida de asistencia con recursos monetarios a una gran parte de la población en situación de pobreza, que ha estado históricamente excluida del núcleo de actuación de los sistemas de protección social. Las mujeres se convirtieron en actores esenciales de esos programas, al ser las principales beneficiarias y “corresponsables” de las metas propuestas en los PTC: atender las carencias presentes y romper la transferencia intergeneracional de la pobreza en el mediano y largo plazos.

En ese sentido, estos programas también han supuesto un punto de inflexión para el acercamiento de las mujeres —en particular de las mujeres pobres— a las instituciones del Estado. En efecto, por ese medio se consiguió registrar en distintos ámbitos de la gestión estatal a esta población (por ejemplo, a través de la entrega de documentos de identidad y del acceso a la escolarización). De esta forma, estas mujeres han podido acceder a los beneficios del programa y hacer valer otros derechos, lo que les ha permitido mejorar sus condiciones de vida.

Sin embargo, estos programas presentan dos debilidades clave: la primera es general y la segunda, específica (está relacionada con la dimensión de género). Esencialmente, a través de los PTC se produce una consolidación de sistemas de protección social segmentados. En el panorama actual, la protección social ofrece beneficios sólidos y estables basados en principios de derecho a quienes se incorporan plenamente al mercado laboral en ocupaciones formales y, en el resto de los casos, beneficios más modestos asociados a visiones paternalistas sobre las conductas personales²³.

En su dimensión específica de género, los PTC presentan características que de hecho constituyen obstáculos para eliminar las causas fundamentales de la desigualdad de género. Esta inadecuación obedece a una visión maternalista, ya que se consolida el rol de las mujeres (sobre todo las de menores ingresos) como cuidadoras y como mediadoras entre el Estado, la familia y la comunidad de las mujeres (Provoste y Valdés, 2000), sin que se promuevan mecanismos que les permitan una participación económica independiente de la asistencia.

Por lo mismo, el momento actual es adecuado para considerar estrategias que permitan avanzar desde el concepto de PTC hacia sistemas de protección social integrados, homogéneos e inclusivos. ¿Qué aspectos se deberían considerar en estas estrategias para que funcionaran además como mecanismos transformadores de las dinámicas que reproducen la subordinación económica de las mujeres?

En primer lugar, se debería abandonar toda visión maternalista de la política social. Las mujeres tienen derecho propio a la protección social, que no puede derivarse de su posición en los hogares ni mucho menos de su condición particular de madres. Por una parte, no corresponde desde una visión de los derechos humanos como atributo individual de las personas. Por otra parte, se insiste en el mandato socialmente impuesto de la maternidad, con lo que se restringe la libertad de las mujeres para considerarla una opción, no una obligación.

En segundo lugar, se deberían revisar las condicionalidades y sus formas de implementación y transformarlas de manera que permitan advertir los espacios donde el Estado falla (por ejemplo, una oferta de servicios de educación, salud y cuidados insuficiente, inadecuada o inaccesible), no controlar y orientar punitivamente la vida de las personas (en este caso, de las mujeres).

En tercer lugar, en lugar de servir de instrumentos que consolidan los roles tradicionales de género —en particular el rol cuidador de las mujeres— estos programas deberían contribuir a modificarlos. En este sentido, resulta indispensable crear mecanismos que propicien la corresponsabilidad en el cuidado. Por ejemplo, las condicionalidades impuestas hoy hacia las madres podrían convertirse en instrumentos que promuevan la participación de los padres en actividades de cuidado de sus hijos e hijas²⁴. Asimismo, podría ampliarse la corresponsabilidad del Estado en el cuidado de las personas si las condicionalidades respecto de la enseñanza se extendieran a la educación inicial. Esto obligaría al Estado a garantizar la oferta para el cumplimiento de la condicionalidad, lo que en la práctica puede ser una estrategia eficaz para ampliar la disponibilidad de servicios de cuidado.

En cuarto lugar, habría que revisar los programas para que las transferencias contribuyeran a una mayor de autonomía de las mujeres, en particular con respecto a sus parejas, pero también al Estado y a una percepción de recursos condicionada a la circunstancia de que sean madres de niños y niñas de cierta edad. Este aspecto es esencial si se quiere que los PTC sean realmente exitosos en su objetivo de largo plazo, porque, a menos que “los mercados laborales y sus relación con los sistemas de protección

²³ Como se señala en Cecchini y Martínez (2011, pág. 155), “Si bien en varios casos la implementación de un PTC ha permitido llegar a poblaciones que antes no recibían beneficios sociales, impulsando la ampliación de la oferta a nivel local y sentando las bases para un trabajo intersectorial (Cecchini y Martínez, 2011), en otros la dependencia de los ciclos electorales, la falta de apoyo político y financiero y el escaso arraigo en la institucionalidad pública han contribuido a acrecentar la fragmentación de la política social y a reforzar su falta de efectividad”.

²⁴ Podrían adoptar formas diversas, desde talleres de sensibilización en el tema y de formación en actividades de cuidado, hasta otras modalidades más creativas que puedan concebirse para cambiar esta dimensión tan resistente de la división sexual del trabajo.

social y las familias cambien significativamente, las niñas que hoy son sujetas de la formación de capital humano en el marco de los programas de transferencias, serán en unos poquísimos años, ellas mismas, madres, y enfrentarán condiciones y tensiones similares a las que hoy enfrentan sus madres" (PNUD, 2011, pág. 15).

En quinto lugar, es necesario fortalecer los mecanismos de representación y la participación de las mujeres, como componentes indispensables para reorientar estos programas en un sentido liberador y potenciador de las capacidades y las oportunidades reales de vida de las mujeres.

En sexto lugar, tendrían que consolidarse marcos legales y esquemas institucionales adecuados para la gestión de estos programas o, idealmente, de sus sustitutos mejorados. A través de esos esquemas se debería establecer normativamente la integración de los componentes del sistema y favorecer la rendición de cuentas y la participación ciudadana, todo en un marco de derechos.

En séptimo lugar, se precisa un diálogo institucional más realista con el entorno socioeconómico en el que funcionan estos programas. La aspiración de que los PTC consigan superar la reproducción de la pobreza en el largo plazo mediante la mejora del capital humano de los niños y niñas se apoya en dos supuestos controvertidos. El primero, que los ingresos son una expresión de la productividad marginal del trabajo (es decir, cuanto mayor es el capital humano, más alto es el rendimiento). El segundo, que la inversión en capital humano se puede realizar adecuadamente en los mercados laborales con la dinámica actual de estos. Ninguno de esos dos supuestos resulta verificable en los mercados laborales latinoamericanos.

Por lo tanto, una mirada comprehensiva a los sistemas de protección social requiere que se analice la vinculación de estos con el modelo de desarrollo al que pertenecen. Organizar la protección en torno a la participación de las personas en empleos formales, en mercados laborales que no consiguen —ni aún en etapas de crecimiento sostenido— reducir la informalidad a menos del 35% del total del empleo es garantía de fracaso. Promover la inversión en capital humano de las niñas para su futura participación laboral sin transformar la organización social del cuidado que hará recaer sobre su trabajo no remunerado la mayor parte de la responsabilidad de cuidado es garantía de fracaso. Insistir en que el empleo sea el eje de la organización de la vida de las personas en un marco en que los modelos de desarrollo generan poco empleo es garantía de desilusión y frustración social.

En síntesis, lo que se requiere es una perspectiva amplia para revisar y reformular los PTC, teniendo presentes los modelos de desarrollo en que se ubican los programas, y con el objetivo de construir herramientas para erradicar las causas de la reproducción de la desigualdad de género. Para ello se impone una revisión de la noción de trabajo, una redistribución del trabajo total (remunerado y no remunerado), un esquema de corresponsabilidad social en la organización del cuidado y un fortalecimiento de la autonomía de las personas (en particular de las mujeres) para consolidar su agencia²⁵ y ampliar sus posibilidades de elegir la vida que quieren vivir.

²⁵ La agencia se define como la capacidad de determinar y perseguir los propios objetivos e intereses. Se trata de una agencia social, porque la misma cobra sentido en la relación con los otros, en el hacer o dejar de hacer en el marco de la sociedad en la que vive. Así, el concepto de agencia social adopta una visión amplia de la persona, en la que se incluye la valoración de las diversas cosas que querría que ocurrieran, y la capacidad de concebir y de alcanzar tales objetivos.