

# CÓMO CONSEGUIR PISOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN SOCIAL ADECUADOS PARA LAS MUJERES

## RESUMEN

La idea de un piso mínimo de protección social está ya fuertemente arraigada en la agenda mundial para el desarrollo. Definido como un conjunto de garantías mínimas que incluyen la seguridad básica del ingreso para las niñas y los niños, las personas adultas en activa, las personas mayores y las personas con discapacidad, así como la atención básica de la salud para todas las personas, el piso mínimo de protección social es prometedor para las mujeres, que sufren de forma desproporcionada la exclusión de los regímenes de protección social vigentes. Hasta el momento, sin embargo, la integración de las cuestiones de género en la protección social ha sido desigual y ambigua, omitiendo las limitaciones y los riesgos específicos a las mujeres. Con base en las pruebas obtenidas y las experiencias extraídas a escala internacional, este documento de políticas pone de relieve algunas vías prometedoras para conseguir pisos mínimos de protección social para las mujeres. Queda mucho por hacer para la integración del género en el diseño y la ejecución de los programas de fomento de la seguridad de los ingresos a lo largo de todo el ciclo de vida, incluidos los programas de transferencias monetarias, los de obras públicas y los sistemas de pensiones. No obstante, para que las soluciones aportadas sean duraderas, estas iniciativas deben formar parte de un paquete más amplio que incluya políticas dirigidas a favorecer el acceso de las mujeres a un trabajo decente, que sigue siendo la principal fuente de ingresos para la mayoría de las personas adultas en edad activa y para la familia.

## Objetivos a escala mundial: lograr la seguridad básica del ingreso y el acceso al cuidado esencial de la salud para todas las personas

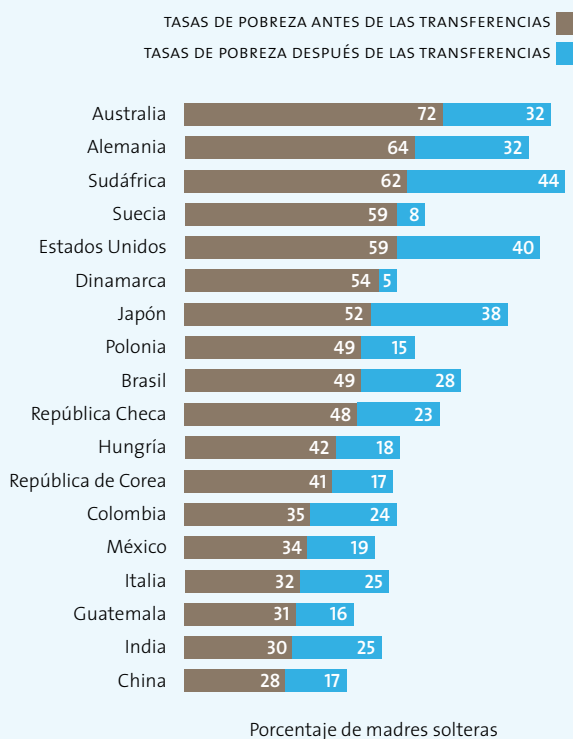
El piso mínimo de protección social es un objetivo de desarrollo a escala mundial con el que se pretende proporcionar una seguridad básica del ingreso a todas las personas, con independencia de su trayectoria laboral o de su capacidad para contribuir a los regímenes de seguridad social. En particular, la Recomendación núm. 202 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) insta a los países a comprometerse a proporcionar cuatro garantías básicas:

- el acceso al cuidado de salud esencial, incluida la atención de la maternidad;
- la seguridad básica del ingreso para los niños (a través, por ejemplo, de prestaciones familiares);
- la seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez);
- la seguridad básica del ingreso para las personas de edad.

Las mujeres se enfrentan a barreras específicas en lo que concierne a la seguridad de los ingresos y, como resultado de ello, a menudo ven limitados su bienestar y su autonomía. Participan en menor medida en el mercado laboral, perciben salarios inferiores a los de los hombres y disfrutan de un menor acceso que aquellos al crédito y a otros recursos. Además, representan la mayor proporción del empleo informal y pueden ver interrumpido su empleo remunerado por tener que cuidar de personas dependientes, lo que pone en peligro su acceso a la protección social. Las mujeres se encuentran excesivamente representadas en ese 73% de la población mundial que carece de acceso a la protección social o solo disfruta de un acceso parcial a esta; y, en los casos en que obtienen el acceso, suele ser en condiciones notablemente desiguales.

**FIGURA 1**  
Tasas de pobreza entre madres solteras antes y después de las transferencias

Como porcentaje de las madres solteras en países seleccionados (2000-2010)



La definición de un piso mínimo de protección social es una iniciativa dirigida a cerrar las brechas en la cobertura de la protección social, por lo que resulta altamente prometedora para las mujeres. Los regímenes de protección social correctamente diseñados pueden reducir las brechas de género de las tasas de pobreza, mejorar el acceso de las mujeres a los ingresos personales y brindarles un medio de supervivencia, sobre todo a las madres solteras (véase la figura 1).

## Estrategias nacionales: integrar el género en los pisos mínimos de protección social

Las evaluaciones de los riesgos y vulnerabilidades que tengan en cuenta el contexto son una condición previa para la definición de los pisos mínimos de protección social con perspectiva de género. El diferente grado de exposición de mujeres y hombres a los riesgos del mercado laboral y del entorno, los costos asociados a la enfermedad y la desigual distribución del tiempo, de las responsabilidades y el poder en el hogar son factores clave que deben tenerse en cuenta en dichas evaluaciones. Estas proporcionan además una referencia para evaluar los efectos de los diversos regímenes de protección social desde el punto de vista del género<sup>2</sup>. En esta sección se analizan tres instrumentos que se han utilizado con frecuencia para establecer pisos mínimos de protección social a escala nacional —transferencias monetarias, programas de obras públicas y reformas de la cobertura universal de la atención de la salud— y se expone cómo se podrían conseguir que dichos instrumentos tuvieran mejor en cuenta las cuestiones de género. Las pensiones no contributivas representan otro instrumento de gran importancia, que se aborda en detalle en otro documento de políticas de esta serie<sup>3</sup>.

### Transferencias monetarias (condicionadas): es necesario hacer algo más que definir a las mujeres como receptoras

Los programas de transferencias monetarias dirigidos a fomentar la seguridad básica del ingreso para niñas y niños y a invertir en su capacitación se utilizan actualmente en más de dos decenas de países en África y Asia, y prácticamente en toda América Latina. La mayoría de ellos definen a las mujeres como colectivo destinatario de dichas transferencias, sabiendo que es más probable que ellas den mayor prioridad que los hombres a invertir en el bienestar de las y los menores.

A menudo se da por supuesto que el empoderamiento de las mujeres mejorará automáticamente como resultado de estas intervenciones, pero no siempre es así. Por otro lado, se ha demostrado que las transferencias monetarias —condicionadas o no— mejoran los niveles de asistencia a la escuela, los niveles de nutrición y las tasas de inmunización entre las niñas y los niños. En algunos casos también han reducido las brechas de género en la asistencia a la escuela secundaria a través de medidas afirmativas<sup>4</sup>. En el caso de las mujeres adultas, el acceso a las transferencias se ha asociado con mejoras moderadas de la tasa de actividad, con mayores inversiones en activos productivos y con un mayor acceso al crédito<sup>5</sup>.

Sin embargo, ha quedado de manifiesto que otras características de estos programas no son tan favorables al empoderamiento. Los niveles de las prestaciones son a menudo demasiado bajos como

para que las mujeres puedan tener mayor peso en las decisiones del hogar, y las mujeres no siempre conservan el control sobre los fondos que reciben. La verificación de los recursos puede dar lugar a exclusiones erróneas, estigma y estereotipos, sobre todo para las mujeres pertenecientes a grupos pobres y marginados<sup>6</sup>. En el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador y Sudáfrica, por ejemplo, las transferencias monetarias han generado estereotipos de que las beneficiarias no tienen intención de trabajar o que cuidan a sus hijas e hijos para recibir prestaciones. El temor a enfrentar actitudes discriminatorias puede desalentar a las mujeres a reclamar las ayudas, incluso cuando tienen derecho a ellas<sup>7</sup>. La integración de las transferencias monetarias en un enfoque universal —como la prestación universal para el cuidado infantil, introducida en la Argentina en 2009— puede contribuir a evitar estos problemas.

Además, hay muchos casos en los que las transferencias monetarias están condicionadas a que se garantice la asistencia de las y los menores a la escuela, a que se les practiquen revisiones médicas periódicas o a la participación en talleres sobre crianza. Hasta el momento no hay pruebas que demuestren de forma concluyente que estas condicionalidades generen per se resultados positivos en la salud y nutrición infantiles frente a la simple inyección de fondos en el hogar<sup>8</sup>. Las condicionalidades, sin embargo, plantean importantes interrogantes desde la perspectiva de género y de derechos humanos<sup>9</sup>. La expectativa de que son las madres quienes deben cumplir las condiciones establecidas refuerza los estereotipos de género y limita aún más el tiempo del que disponen las mujeres, que se ven obligadas a renunciar a otras actividades, como la educación, la capacitación o el trabajo remunerado. Además, dichas condicionalidades se basan en hipótesis paternalistas acerca de la capacidad de las personas pobres para adoptar decisiones sensatas sobre el bienestar de sus hijas e hijos. Lejos de reflejar una negligencia, el incumplimiento de los requisitos puede deberse a la falta de servicios accesibles, a su baja calidad o —en el caso de las poblaciones indígenas— a barreras lingüísticas.

#### RECUADRO 1

##### Brasil: un enfoque transformador con respecto a las transferencias monetarias condicionadas

El programa *Chapéu de Palha Mulher* desarrollado en Pernambuco canaliza los fondos destinados a los hogares rurales pobres con el fin de combatir el hambre entre los períodos de cosecha de caña de azúcar.<sup>10</sup> Sin embargo, a diferencia de los programas convencionales de transferencias monetarias, respalda el empoderamiento económico de las mujeres, al capacitarlas para trabajar en el floreciente sector industrial de la región. El programa incluye las siguientes medidas específicas:

- cursos sobre derechos de ciudadanía, impartidos por destacadas educadoras feministas;
- vínculos con los servicios que proporcionan información y asistencia en casos de violencia doméstica;
- formación profesional en oficios no tradicionales;
- servicios de cuidado infantil, transporte y comidas para posibilitar la participación.

Por consiguiente, las transferencias monetarias deben estar respaldadas por inversiones en salud y educación, y vinculadas a programas y servicios complementarios que favorezcan el empoderamiento de las mujeres, como cursos de alfabetización, formación profesional, insumos agrícolas, servicios de cuidado infantil, asistencia jurídica y ayuda para las sobrevivientes de violencia doméstica. Un programa del nordeste del Brasil ha liderado este enfoque de la protección social tan revolucionario desde el punto de vista del género (véase el recuadro 1).

### **Programas de obras públicas: cómo garantizar que las mujeres se beneficien de ellos**

Algunos países en desarrollo han introducido programas de obras públicas a gran escala para mejorar la seguridad de los ingresos entre las personas adultas en edad activa ante un desastre natural o una crisis económica. Varios de ellos —como el Programa nacional de garantía del empleo rural de la India, el Programa ampliado de obras públicas de Sudáfrica y el Programa de red de protección social productiva de Etiopía— se han convertido en intervenciones a largo plazo en respuesta al desempleo y el subempleo estructurales o a la inseguridad alimentaria crónica.

Los índices de participación de las mujeres en los programas de obras públicas han sido elevados, lo que refleja la magnitud de la pobreza. En el caso de los programas mencionados que se desarrollan en la India y Sudáfrica, estos índices se vieron impulsados por cuotas de género. Algunos de estos programas ofrecen a las mujeres mejores condiciones que los empleos disponibles en el mercado ordinario. El Programa nacional de garantía del empleo rural de la India, por ejemplo, establece salarios acordes al salario mínimo definido a escala estatal, que en ocasiones es superior al que reciben las mujeres que desempeñan ocupaciones agrícolas no cualificadas<sup>11</sup>.

No obstante, muchos programas de obras públicas presentan sesgos de género que diluyen sus beneficios o resultan perjudiciales para la participación de las mujeres. Dadas las desigualdades de poder en el ámbito rural, por ejemplo, existe el riesgo de que la garantía de 100 días de trabajo por hogar que ofrece el Programa nacional de garantía del empleo rural de la India excluya a las mujeres. El hecho de ampliar la disponibilidad general de las oportunidades de trabajo y definir las como un derecho individual beneficiaría tanto a las mujeres como a los hombres. Los programas de obras públicas que únicamente ofrecen trabajo físicamente exigente también tienen una mayor probabilidad de situar a las mujeres en desventaja cuando los salarios dependen de la carga de trabajo. En este sentido, la introducción de un componente de servicios sociales en el Programa ampliado de obras públicas de Sudáfrica —que incluye servicios de cuidado de menores y de personas que viven con el VIH— representa una importante innovación que favorece la igualdad de género.

Para garantizar que las mujeres se beneficien de estos programas no basta con que tengan en cuenta la perspectiva de género en su diseño; también deben incluir mecanismos de supervisión eficaces. Por ejemplo, tanto el Programa nacional de garantía del empleo rural de la India como el Programa de red de protección social productiva de Etiopía prevén la prestación de servicios de cuidado infantil en el lugar de trabajo; de hecho, este último ofrece teóricamente una reducción del horario laboral y tareas menos exigentes desde el punto de vista físico para las mujeres.

Sin embargo, estas medidas se han aplicado en muy raras ocasiones<sup>12</sup>. La supervisión participativa puede mejorar los resultados de los programas y su perspectiva de género. En algunos estados de la India, por ejemplo, las auditorías sociales lideradas por organizaciones de mujeres han conseguido elevar las tasas de participación de las mujeres, sus salarios y su representación en funciones de supervisión<sup>13</sup>.

### **El acceso al cuidado esencial de la salud: cómo abordar los riesgos y necesidades específicos a cada género**

Un creciente número de países, entre los que figuran Rwanda, Tailandia y los Estados Unidos de América, han liderado las reformas de la cobertura universal de la salud. La atención sanitaria accesible y asequible es de particular importancia para las mujeres porque tienen menor acceso a ingresos personales, hacen frente a problemas sanitarios con un coste elevado, como el embarazo y el parto, y a menudo son responsables de los cuidados de la salud de los miembros de la familia.

#### **RECUADRO 2**

#### **Rwanda: Combinación de la cobertura universal de la salud con inversiones con perspectiva de género en la prestación de servicios**

El rápido despliegue del seguro de salud comunitario en Rwanda ha reducido significativamente los obstáculos financieros para el acceso de las mujeres a la atención de la salud por parte de las mujeres y han ampliado su aceptación de los servicios.<sup>14</sup> Entre 2005 y 2010 se redujo la proporción de mujeres que señalaban que la principal barrera para acceder al cuidado de la salud era la falta de fondos, aumentó el porcentaje de partos atendidos por profesionales cualificados y las tasas de mortalidad materna descendieron con mayor rapidez que en el resto de la región. Estos logros se han visto reforzados por inversiones significativas en infraestructuras sanitarias y prestación de servicios, incluidas:

- la expansión a escala nacional de centros sanitarios públicos equipados adecuadamente y con una gestión descentralizada, que hace posible la financiación basada en resultados;
- la capacitación del personal sanitario de la comunidad, que presta cuidados prenatales y servicios de atención de partos en centros de salud, además de promover la higiene, los seguros sanitarios y la planificación familiar;
- incentivos concretos para que el personal sanitario de la comunidad y otros profesionales de la atención de la salud cumplan los objetivos de salud materna e infantil y proporcionen cuidados de calidad;
- procesos participativos locales, que proporcionan un mecanismo para trasladar a las políticas las sugerencias sobre problemas y las lecciones aprendidas, y resultan fundamentales para mejorar la rendición de cuentas dentro del sistema de salud en su conjunto.

La definición de lo que se entiende por servicios de salud “esenciales” en estos programas es de vital importancia para la igualdad de género, puesto que dichos servicios se establecen como prioritarios de cara a su financiación con cargo a fondos públicos. Para que su cobertura sea verdaderamente universal, es preciso que estos servicios tengan en cuenta los diferentes riesgos, necesidades y contingencias que afrontan las mujeres y los hombres —así como los de otros grupos sociales— en el ámbito de la salud. Para definir el concepto de “servicios esenciales” debería contarse con la participación de las organizaciones de mujeres, y dicha definición debería basarse en un análisis exhaustivo de los patrones de morbilidad y mortalidad específicos a cada género. Como mínimo, debería incluir la atención de la maternidad (incluso el cuidado obstétrico de emergencia), la planificación familiar y servicios integrales de salud sexual y reproductiva para las adolescentes. También debería considerarse la prestación de servicios de salud esenciales a las sobrevivientes de la violencia de género.

Cuando se avanza en la cobertura universal de la atención de la salud mediante la extensión de los regímenes de seguro nacionales o comunitarios a grupos que anteriormente estaban excluidos, como las trabajadoras y los trabajadores informales, a menudo solo es posible garantizar la inscripción de las mujeres en estos regímenes subvencionando sus pagos de bolsillo o registrando hogares enteros. Para asegurar que las mujeres puedan acceder también al cuidado de la salud, es preciso abordar en paralelo las barreras de carácter no financiero. Esto exige prestar una mayor atención al lugar, el momento y el modo en que se prestan los servicios de salud. En las zonas rurales, una elevada proporción de las mujeres manifiestan tener dificultades para acceder al cuidado de la salud, debido a que los servicios se encuentran demasiado alejados o a su deficiente calidad. Para hacer frente a estos problemas

cabe la posibilidad de adoptar diferentes tipos de medidas, como muestra el caso de Rwanda (véase el recuadro 2).

## Promoción de un cambio transformador y duradero para las mujeres

Pese a que la integración del género en los programas clave de protección social puede ser de gran ayuda, para que el cambio sea realmente transformador y duradero se necesitan políticas que aborden de forma integral el bienestar y la seguridad de los ingresos de las mujeres. Además, los pisos mínimos de protección social resultan particularmente eficaces cuando forman parte de un paquete de políticas más amplio y orientado al desarrollo sostenible e igualitario desde el punto de vista del género. La importancia de mejorar la incorporación de la perspectiva de género a los pisos mínimos de protección social no debería ocultar el hecho de que el empleo remunerado sigue constituyendo la principal fuente de ingresos para la mayoría de las personas adultas en edad activa y para la familia. Dado que la responsabilidad del cuidado y el trabajo doméstico no remunerados recae de manera desproporcionada en las mujeres y esto limita sus posibilidades de empleo remunerado, resulta crucial reducir y redistribuir esas funciones a través de inversiones en paralelo en infraestructuras y servicios que permitan ahorrar tiempo, como cuidado infantil e infraestructuras de transporte, abastecimiento de agua y saneamiento. Además de los esfuerzos destinados a crear más y mejores puestos de trabajo para las mujeres, esas inversiones pueden contribuir a derribar una de las principales barreras para la seguridad de sus ingresos y a mejorar los niveles globales de bienestar, mediante el incremento del tiempo del que disponen y una menor exposición a la carga de trabajo no remunerado.

## RECOMENDACIONES

- Llevar a cabo evaluaciones de los riesgos de género que tengan en cuenta el contexto específico, y analizar los factores de exclusión y desventaja de las mujeres en los actuales regímenes de protección social
- Definir el acceso a las obras públicas como un derecho individual para garantizar que las mujeres puedan beneficiarse de esas oportunidades
- Crear, con base en los programas selectivos, otros de carácter universal. Estos últimos tienen mayores probabilidades de evitar las exclusiones erróneas y el estigma, sobre todo para las mujeres pertenecientes a grupos pobres y marginados
- Evitar condicionar las transferencias monetarias a factores que vengán a sumarse a la carga que supone para las mujeres el cuidado no remunerado, e integrar elementos sensibles al género, como guarderías, en los programas de obras públicas
- Estudiar la posibilidad de recurrir a medidas afirmativas para promover los derechos de las mujeres y las niñas a través de la introducción de cuotas en los programas de obras públicas y de transferencias que incentiven a las niñas a asistir a la escuela secundaria
- Fomentar el empoderamiento de las mujeres, vinculando para ello los programas de transferencias monetarias a servicios como la formación profesional, el cuidado infantil y la asistencia a las sobrevivientes de la violencia doméstica
- Garantizar la aplicación de medidas con perspectiva de género a través de mecanismos eficaces de supervisión y reclamación, incluidas auditorías sociales con participación de organizaciones de mujeres
- Abandonar los enfoques reduccionistas sobre la protección social, integrando para ello las transferencias básicas en un paquete de políticas sociales y económicas más amplio dirigido a crear más y mejores puestos de trabajo para las mujeres y a reducir y redistribuir el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado

Esta serie de documentos de políticas sintetiza, en un formato accesible, los resultados de estudios, análisis y recomendaciones de políticas sobre igualdad de género y derechos de las mujeres. Fueron producidos por Silke Staab, Especialista de Investigación de la Sección Investigación y Datos.

Para consultar la lista completa de notas y bibliografía, puede visitar <http://goo.gl/VLPkZS>.