

# Observatory on Inequality in Latin America

Small Grant Recipient, 2007-2008

## WORKING PAPER SERIES

#15

**Transferencias condicionadas, regímenes de bienestar e  
igualdad de género: ¿blancos, negros o grises?**

**Juliana Martínez Franzoni y Koen Voorend**

December, 2008

Center for Latin American Studies  
University of Miami

Juliana Martínez Franzoni y Koen Voorend  
Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica  
E-mail: [martinezfranzoni@gmail.com](mailto:martinezfranzoni@gmail.com)

## Resumen<sup>1</sup>

Las transferencias monetarias condicionadas, programas “estrella” de la nueva política latinoamericana, ¿favorecen o atentan contra la igualdad de género? ¿Qué tanto los programas de transferencias condicionadas promueven mayores grados de igualdad como lo argumentan sus defensores? ¿Es posible, por el contrario, constatar que promueven mayores grados de desigualdad entre hombres y mujeres, como lo argumentan sus detractores? ¿Y si no fuera ni una cosa ni lo otro sino una combinación de ambos? Este documento de trabajo presenta un instrumento teórico-empírico novedoso para el estudio de la igualdad de género. Su principal fortaleza es que permite analizar empíricamente dicha (des)igualdad, de manera multidimensional y sistemática, y a partir de diversos tipos de fuentes, tanto cualitativas como cuantitativas. Como segundo aporte al debate regional, el análisis se basa en una combinación de fuentes primarias y secundarias, principalmente cualitativas, relativas a tres países claramente contrastantes en términos de su política social, así como de las relaciones entre política social, mercados laborales y familias: Chile, Costa Rica y El Salvador. Nuestro análisis muestra que, desde el punto de vista de la equidad de género, lejos de blancos o negros, estos programas nos confrontan con una tonalidad de grises. En segundo lugar, una relativa homogeneidad entre programas insertos en regímenes de bienestar altamente diferenciados, indicaría que ésta se debe más a aspectos de diseño de los programas, que de articulación de las políticas sociales con los mercados laborales y las familias. En otras palabras, las limitaciones de los programas para promover mayores grados de igualdad de género, estarían más asociados a aspectos de diseño que a factores estructurales.

---

<sup>1</sup> Este documento de trabajo fue realizado gracias al apoyo del Observatorio de la Desigualdad del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Miami, y es parte de un estudio más amplio que cuenta con el apoyo de la Fundación Carolina de España. El presente análisis fue posible gracias a la asistencia de Nayla Carbajal y Héctor Solano, ambos integrantes de nuestro equipo de investigación.

## **Abstract**

To what extent do conditional cash transfer (CCT) programs, the “star” programs of the new generation of Latin American public policy, promote greater degrees of gender equality, as argued by their advocates? Is it possible that, on the contrary, they actually increase inequality between men and women, as is argued by their critics? And if it were not the one or the other, could it be a combination of the two? As a first contribution, this work in progress document presents a novel theoretical-empirical tool for the study of gender equality. Its great strength is that it allows for an empirical analysis of such (in)equalities in a multidimensional and empirical way, based on different sources, both qualitative and quantitative. As a second contribution to the regional debate, the analysis focuses on a combination of primary and secondary information, principally qualitative, for CCT programs in three countries, Chile, Costa Rica and El Salvador. These countries have clearly contrasting social policy regimes and welfare regimes they are inserted in. Our analysis shows that, in terms of gender equality, these programs do not provide black and white answers, but rather confront us with various shades of grey. In second place, the relative homogeneity between these programs inserted in very different welfare regimes, implies that this is more a result of aspects of program design than the articulation of social policy with labor markets and families. In other words, the limitations of the programs to promote greater degrees of gender equality seem to be more associated with design aspects than with structural factors.

## Índice

1. Introducción.....	5
2. Conceptualización .....	8
2.1 Regímenes de bienestar y variaciones regionales .....	8
2.2 Los órdenes de género como escenario y resultado de la (re)distribución.....	15
a. Órdenes de género y variedades de patriarcado .....	16
b. La relación entre regímenes de bienestar y los órdenes de género .....	18
c. La multidimensionalidad de la desigualdad de género .....	22
3. Metodología.....	24
3.1 Instrumento para el análisis empírico: dimensiones y subdimensiones .....	24
3.2 Principales proposiciones .....	27
3.3 Los datos disponibles .....	30
4. Hallazgos .....	30
4.1 Acceso a trabajo remunerado (principio de anti pobreza).....	31
4.2 Afirmación positiva en el acceso a la política social (principio de anti pobreza) ..	36
4.3 Superación de supuestos maternalistas (principio de anti explotación) .....	42
4.4 Afirmación positiva en acceso a educación y salud (principio anti marginación) ..	47
4.5 Demanda de reorganización de roles (principio de igualdad en uso del tiempo) ..	50
4.6 Trato y paradigma igualitario funcionarios/as públicos (principio de igualdad en la valoración social) .....	55
4.7 Reducción de brechas en acceso a ingreso social (principio igualdad en ingreso) ..	59
4. Síntesis y conclusiones .....	63
5. Bibliografía .....	67

## **1. Introducción**

El papel de las mujeres y de las relaciones de género se ha instalado en el debate público sobre la política social en América Latina, involucrando voces y actores no necesariamente interesados en la equidad de género. El detonante ha sido los programas de transferencias condicionadas, mediante los cuales los gobiernos entregan dinero a cambio de que las madres envíen a sus niños y niñas a la escuela y a los centros de salud. Discusiones relativas a si estos programas realmente permiten superar la pobreza, cómo y entre quiénes, aparecen de la mano de si es “apropiado”, “justo” o “necesario” que movilicen el tiempo y la energía de millones de mujeres madres sin que ellas sean a la vez sujetas y no solo instrumentos de la política. Así, e independientemente de si son efectivos o no y para qué, estos programas, existentes en 15 de 18 países de América Latina, tienen la virtud de haber puesto en el tapete la importancia del género como mediador de la relación entre Estado y sociedad.

Aunque presentan diferencias en el diseño, estos programas tienen en común la entrega de subsidios a las mujeres madres, a cambio del cumplimiento de condiciones relacionadas con el acceso a la educación y a la salud (el llamado “capital humano”) en particular de niños/as y jóvenes. Si bien la importancia relativa de estos programas en el gasto público social es pequeña, su importancia radica en ser el epicentro de una nueva generación de política social que se articula de maneras diversas con las políticas preexistentes. Así como se han diseminado los programas, abundan también los estudios relativos a estos programas. Sin embargo, hasta ahora ninguno lo ha relacionado, ni con el régimen de bienestar en el que estos se insertan, ni con un enfoque multidimensional acerca de las distintas dimensiones que hacen a las relaciones de género. La contribución de este artículo es hacer ambas cosas.

Siendo América Latina la región más desigual del mundo y el escenario en que más de doscientos millones de personas no satisfacen sus necesidades más básicas, es central entender cómo estas relaciones tienen lugar, en qué medida contribuyen a la

redistribución de las oportunidades y entre quiénes. Para ello, los programas de transferencias condicionadas y cualquier otra política social debe ubicarse en un marco más amplio de relaciones entre mercados laborales, política social y familias. Este estudio aborda

las relaciones entre TMC y régimen de bienestar desde el punto de vista de una dimensión altamente controvertida, el de las relaciones de género: teniendo como marco los objetivos explícitos que animan a estos programas. ¿Se está, desde la política social, promoviendo cambios en las relaciones de género tradicionales? ¿Se está, por el contrario, poniendo la

división sexual del trabajo tradicional al servicio del Estado? ¿Ocurren ambas cosas a la

#### **Chile Solidario (Chile)**

El Sistema de Protección y Promoción Social Chile Solidario (en adelante “Chile Solidario”), se creó en el 2002 bajo la administración de Ricardo Lagos (2000-06). Se dirige a familias en extrema pobreza, a las cuales el programa da acceso preferencial a la red nacional, regional y local de transferencias y servicios sociales, de acuerdo a características y necesidades específicas. Es ejecutado por los municipios y comienza con el Programa Puente. Este combina apoyo psicosocial y una transferencia condicionada durante 24 meses y se ejecuta con un/a acompañante o Apoyo Familiar. El segundo componente es el de subsidios monetarios, entre los cuales se encuentran: el Subsidio Único Familiar, para todos los niños y niñas menores de 18 años; la Pensión Asistencial de Vejez, para todos los mayores de 65 años; la Pensión Asistencial de Invalidez para quienes corresponda; y el Subsidio de Agua Potable, para cubrir el 100 % de la cuenta hasta 15 metros cúbicos de consumo mensual. El tercer componente conlleva la prioridad en el acceso a programas sociales correspondientes a las áreas de salud, educación, trabajo, vivienda, justicia, entre otras, sectores que a su vez, y para ello, asumen compromisos con el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN).  
Fuente: Gobierno de Chile (2006).

#### **Avancemos (Costa Rica)**

Comenzó a implementarse en el 2006 bajo la administración Arias (2006-2010). Se basa en una integración del sistema de prestación de becas otorgado por el Fondo Nacional de Becas (FONABE), ubicado en el Ministerio de Educación desde la Administración Pacheco (2002-2006), y las transferencias dirigidas al combate a la pobreza desde el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). El programa combina la entrega de una transferencia monetaria a jóvenes pertenecientes a familias de escasos ingresos que estén matriculados en el colegio secundario, a cambio de su permanencia en el sistema educativo. La administración de los recursos varía según la transferencia provenga de IMAS o de FONABE: el primero contempla a la madre como administradora del dinero, mientras que el segundo trasfiere los recursos directamente los/as jóvenes.  
Fuente: Contraloría Generala de la República (2008).

vez y, si fuera así, por qué? ¿En qué medida operan rasgos propiamente asociados al diseño de los programas de transferencias condicionadas y en qué medida operan las características del régimen de bienestar en el que se insertan? Para responder a estas preguntas nos enfocamos en tres países cuyos programas y regímenes de bienestar, como mostremos a continuación, difieren considerablemente: Chile, Costa Rica y El Salvador.

Este artículo es parte de una investigación más amplia que explora sistemáticamente y de manera comparativa, el grado y tipo de desigualdad de género en las que se asientan las relaciones entre mercados laborales,

#### **Red Solidaria (El Salvador)**

Este programa inició en el 2005 bajo la administración de Antonio Saca (2005-2009). Inicialmente, su población objetivo fueron los niños/as de comunidades rurales de hasta 13 años, pero poco después se amplió a todas las familias residentes con niños menores de 15 años que no hayan completado 6<sup>o</sup> grado de primaria. La transferencia de dinero es condicionada a la asistencia escolar es de niños/as, con un tope de 2 a 3 por familia, y esta se entrega a las madres que deben de asegurar la asistencia escolar y los controles de salud (uno, otro u ambos dependiendo de la edad de niños/as); además de participar, ellas mismas, en los programas de capacitación. Además de las transferencias, el programa contempla ampliación de la oferta de servicios públicos a comunidades sin escuelas o servicios de salud, y la capacitación a personas adultas mediante círculos de alfabetización y propuestas de capacitación productiva – estas últimas, con menor nivel de implementación –. Para implementar los componentes de TMC y de seguimiento y apoyo familiar, Red Solidaria opera en base a la contratación de ONGs que trabajan con redes de promotores locales

Fuentes: Castañeda (2008); Góchez (2008).

política social y familias – es decir, los regímenes de bienestar –. Una parte de dicho estudio se enfoca en 18 países de América Latina – todos los de habla hispana y Brasil – y otra en estudios de caso relativos a los tres países en los que se enfoca este trabajo. De esta exploración esperamos contribuir a un debate mejor informado acerca de los grados de libertad que los regímenes de bienestar tienen para (des)encadenar igualdad de género.

Seguidamente, en este artículo, tres son las contribuciones principales que hacemos. Primero, proponemos una herramienta teórico-metodológica novedosa – y a la vez fundada en sólidos aportes realizados previamente por investigadores/as en el tema – para valorar los grados de igualdad de género existentes en un régimen de bienestar. Segundo,

empleamos esta herramienta para analizar uno de los pilares de los regímenes de bienestar: la política social y, concretamente, la última generación de política social: los programas de transferencias condicionadas. Tercero, nos enfocamos en tres países altamente contrastantes, cuya comparación es ideal para “aislar” las particularidades de estos programas en tanto tales, de los entornos propios de los regímenes de bienestar en los que estos programas se insertan.

## **2. Conceptualización**

A continuación detallamos nuestro abordaje de los regímenes de bienestar, primero, y de los órdenes de género, después<sup>2</sup>. Es en esta intersección entre uno y otro que se ubican las preguntas que nos interesa abordar: ¿hay una relación directa entre el régimen de bienestar y el orden de género? ¿Qué grados de libertad tiene una política social específica para dar lugar a similares resultados independientemente del régimen de bienestar en el que se inserte? Por el contrario, ¿en qué medida serán las interacciones de los mercados laborales y las familias con las políticas sociales, los que den forma a los resultados, intencionales o no, de dichas políticas?

### **2.1 Regímenes de bienestar y variaciones regionales**

En América Latina, los mercados laborales fallan en absorber la fuerza laboral existente y el desempleo, pero especialmente diferentes formas del subempleo, constituyen un rasgo estructural (Pérez Sáinz, 1999; Sojo y Pérez Sáinz, 2002). Para lidiar con esta situación las personas despliegan múltiples estrategias que les permitan generar ingresos, incluyendo, de manera central, el autoempleo. Se expresa en trabajos mal pagados, sin protección social ni derechos laborales. En la mayoría de los países latinoamericanos, este tipo de trabajos supera al empleo formal y al trabajo asalariado. Si bien el autoempleo y la informalidad son fenómenos de larga data en la región, su capacidad para absorber la fuerza de trabajo que excede la oferta de trabajo asalariado, se ha debilitando en el marco de la reorganización de las económicas ocurrida desde mediados de los años 80. La principal válvula de escape ha sido entonces la emigración, dentro y fuera de los

---

<sup>2</sup> Esta sección resume el encuadre básico del estudio más amplio que hemos venido realizando. Actualmente estamos en el proceso de publicarlo como introducción al análisis de 18 países de América Latina a partir de datos estadísticos (Martínez Franzoni y Voorend, 2008).

países y de la propia región, haciendo así evidente la necesidad de que el análisis de la mercantilización de la fuerza de trabajo trascienda las fronteras nacionales.

Segundo, en materia de redistribución, en particular estatales, la región presenta enormes diferencias en la magnitud de los recursos, los criterios de asignación, la calidad de su política social, y la extensión de las protecciones. Por ejemplo, en 2004-05 el gasto social anual por habitante variaba, en dólares del 2000, entre US\$90 en Nicaragua y 1521 en Argentina, pasando por 860 en Brasil, 729 en Chile y 772 en Costa Rica (CEPAL, 2007). La mayor parte de los países destinan sus recursos a servicios de educación y salud, generalmente básicos, aunque algunos tienen esquemas universales de salud (por ejemplo, Costa Rica). Además, algunos países, como Brasil, mantienen esquemas de contribución colectiva a seguros de pensiones, mientras en otros casos, al ser privatizadas, han dejado de ser parte de la política social.

Durante los años 90, la tendencia fue a privatizar, a descentralizar, a focalizar el gasto social y a reformar los sectores de política social existentes (Filgueira, 1998). Más recientemente, el debate se ha movido de las reformas sectoriales a la naturaleza de los programas, en particular en torno a una nueva generación de programas dirigidos a población en condiciones de pobreza, las llamadas “transferencias monetarias condicionadas” (TMC) (CEPAL, 2006; Cohen y Franco, 2006). Aunque los programas de TMC presentan variaciones de diseño entre países, todos consisten en la entrega de un subsidio – generalmente a las madres y/o jefas de hogar –, a cambio de una contraprestación dirigida a garantizar mejoras en el capital humano de niños y niñas. Concretamente, se pide, en la mayoría de los casos a las madres, dar seguimiento a la asistencia escolar y a los centros de salud (y en caso de estar embarazada, del control periódico de su embarazo). Estos programas, existentes hoy en 15 de los 18 países latinoamericanos considerados en este estudio<sup>3</sup>, han tenido resultados diversos que requieren precisarse. Un estudio reciente muy exhaustivo en cuanto a los casos y las evaluaciones en las que se apoya, afirma que estos resultados han sido “positivos en

---

<sup>3</sup> No tienen este tipo de programas Bolivia, Guatemala y Venezuela. En Nicaragua ha sido recientemente definido pero de todas maneras puede considerarse como de transferencias condicionadas.

escolaridad y algunos aspectos de salud y alimentación de hogares pobres, débiles en la disminución (ligera) de la pobreza en el corto plazo e inciertos en los impactos en el aspecto educativo del capital humano y en la reducción de la pobreza en el largo plazo” (Valencia, 2008:499; también Villatoro, 2007).

A diferencia de los programas asistenciales previos, el propio diseño de los programas de transferencias condicionadas ha explicitado una contraprestación que, independientemente de otras consideraciones, demanda tiempo de trabajo femenino. Esta demanda se basa en valoraciones asociadas al papel de las mujeres en el ámbito doméstico, concretamente en materia de cuidados de hijos e hijas. Así, e independientemente de otras consideraciones, estos programas se basan en una combinación entre ideas de equidad (como, en muchos países, acciones afirmativas para que las niñas vayan a la escuela) e ideas maternalistas (como el recurrir a las madres en tanto medios para llegar a los niños y las niñas, pero no en tanto sujetas de políticas). Es precisamente este enfoque maternalista en la asignación de los recursos el que denota que el Estado reconozca una práctica histórica: la feminización de las estrategias para hacer frente a la escasez de recursos.

Esta demanda de trabajo femenino desde el Estado, ocurre simultáneamente a un considerable aumento de la presencia de mujeres en la fuerza laboral, mucho mayor que la masculina. En efecto, en las áreas urbanas, la tasa de participación laboral femenina aumentó del 38% en 1990 al 50% en el 2002 (CEPAL, 2007). Este aumento ha tenido lugar de manera estratificada: entre 1994 y el 2002 las mujeres pobres aumentaron su participación laboral en un 23% mientras que las no pobres lo hicieron en un 9,5% (Milosavljevic, 2007). Además, a nivel nacional las mayores tasas de participación femenina en el mercado laboral, se observan en países que tienen la mayor fertilidad, la menor educación, la mayor pobreza y la mayor informalidad, junto con la menor inversión pública (Schkolnik, 2004). Por ejemplo, Guatemala, Bolivia ó Paraguay, tienen alta participación laboral femenina y escasísimo gasto social. En cambio, y a excepción de Uruguay, los países con el mayor gasto social, como Chile ó Brasil, tienen una menor participación laboral femenina (Schkolnik, 2004). Es de esperar que en los países adonde las mujeres trabajan remuneradamente más y el Estado gasta menos, las dobles jornadas

femeninas serán mayores: aunque el Estado no tenga políticas de cuidado, dado que, por ejemplo, el mero hecho de que niños/as y jóvenes permanezcan en escuelas y colegios durante un cierto número de horas diarias, reduce la demanda de trabajo femenino no remunerado. Es en escenarios de escasa inversión social en que la participación de las mujeres en programas de transferencias condicionadas puede incidir negativamente, tanto en su acceso al trabajo remunerado (Molyneux, 2006) como en su carga total de trabajo, remunerado y no remunerado.

La falta de oportunidades laborales ha llevado a la emigración y que la generación de remesas se haya incrementado considerablemente. Tanto es así que en algunos países como en El Salvador, constituye la fuente principal de divisas y por lo tanto motor del crecimiento económico. Pero la otra cara de la moneda es la estrategia de sobrevivencia de las familias: las remesas permite atender necesidades de alimentación, vestido y vivienda de las familias. Además, de cara al vacío dejado – ¡o nunca llenado! – por el Estado, y aunque en considerable menor medida que las destinadas a un uso privado, una porción de las remesas permite una asignación colectiva, aunque no estatal, de los recursos: comunidades fuera y dentro del país se apoyan entre sí para, por ejemplo, aportar pupitres a una escuela o ambulancias a los centros de salud. Esto implica que existen redes de inmigrantes organizados, contribuyendo al financiamiento de infraestructura, la modernización de los barrios, la construcción de escuelas y la compra de equipo hospitalario (OIT, 2005).

En estos casos las familias, y centralmente las mujeres, articulan lógicas productivas (mediante el autoempleo), reproductivas (mediante el cuidado de parientes) y redistributivas (mediante la creación de redes de protección social frente a imprevistos). Esta suerte de indiferenciación de las lógicas de asignación de recursos caracteriza a América Latina y distingue los regímenes de bienestar latinoamericanos de los de Europa y América del Norte. A esto se agrega que la redistribución muchas veces ocurre, no de la mano del Estado, sino de la cooperación internacional y de las propias redes comunitarias. La asignación de recursos combina así lógicas y prácticas de maneras más complejas que en sociedades que presentan mayor diferenciación institucional.

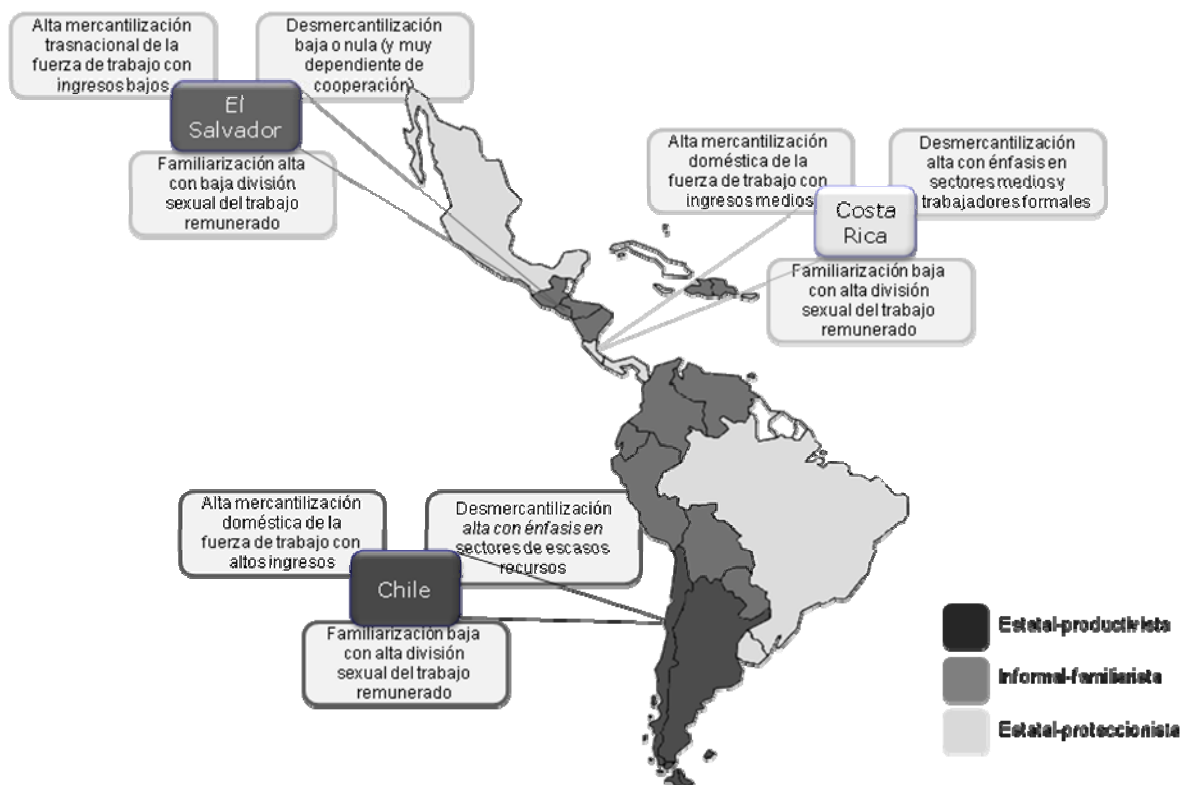
Habiendo caracterizado rápidamente a la región desde el punto de vista de las relaciones entre mercados laborales, política social y familias, cabe ahora formalizar esta heterogeneidad, es decir, caracterizar constelaciones de relaciones entre mercados laborales, política social y familias – lo que llamamos régimen de bienestar –. Esto nos permitirá luego explorar cómo las relaciones de género se interrelacionan con sus respectivas lógicas de asignación de recursos. Con la cautela necesaria, y sabiendo que simplifica una realidad altamente compleja, una tipología nos permite ubicarnos en un nivel intermedio, entre la región y los países (Filgueira, 1998; Barba, 2007; Martínez Franzoni, 2008). En tanto es una construcción tipológica, cada uno de los regímenes de bienestar no implica homogeneidad empírica de los países que lo conforman, sino patrones comunes analíticamente relevantes para describir el bienestar en tanto capacidad para el manejo colectivo de riesgos.

Para reconstruir empíricamente los regímenes de bienestar latinoamericanos, nos preguntamos qué ocurría con tres dimensiones. Concretamente, agrupamos países según el grado de *mercantilización* de la fuerza de trabajo nacional o transnacional, y el acceso a los ingresos que esta permite; según el grado en que el bienestar de las personas deja de estar sujeto al poder adquisitivo, es decir, se *desmercantiliza*; y el grado en que el bienestar deja de estar sujeto a la disponibilidad de trabajo femenino no remunerado, es decir, se *desfamiliariza*. Al hacerlo encontramos tres principales constelaciones de relaciones entre mercados laborales, políticas sociales y familias, es decir, tres regímenes de bienestar, ciertamente muy distintos a los tres mundos del capitalismo de bienestar que identificara en su momento Esping-Andersen (1990) los cuales tenían en común ser tres mundos *estatales* del bienestar (Gough y Wood, 2004) <sup>4</sup>. El gráfico 1 presenta estas constelaciones y las ilustra con tres países emblemáticos: Chile, Costa Rica y El Salvador.

---

<sup>4</sup> Estos mundos son el socialdemócrata, el corporativo y el liberal, según que los principales criterios en los que el Estado logra independizar el bienestar del mercado laboral y de los ingresos, sea la ciudadanía, la contribución ó la necesidad, respectivamente.

Gráfico 1. Regímenes de bienestar en América Latina: tipos y principales características



Entre estos grupos de países varía, primero, la efectividad de los mercados laborales para absorber y remunerar la fuerza de trabajo sin que una gran proporción de la población deba salir del país. En los conglomerados a los que pertenecen Chile y Costa Rica, esta capacidad es en términos relativos alta; en cambio es baja en el conglomerado en el que se encuentra El Salvador (ver en el gráfico celda superior a la izquierda).

Como señala Molyneux (2005), la existencia de amas de casa de tiempo completo depende en primera instancia de que sea suficiente un salario para mantener a las esposas fuera del trabajo asalariado y, agregamos, en general del trabajo remunerado. Los dos primeros conglomerados de países crean mejores condiciones para que esto ocurra que el familiarista. Por eso, varía también el despliegue de estrategias familiares para hacerle frente a los obstáculos que el mercado laboral pone para la generación de ingresos. Así, entre conglomerados varía la importancia relativa del modelo de familia nuclear tradicional, integrada por un hombre proveedor, una mujer cuidadora, hijos e

hijas (ver en el gráfico la celda inferior). Si bien la presencia de mujeres cónyuges con trabajo remunerado, de hogares extendidos y de mujeres jefas de hogar se extiende a toda la región, su importancia relativa es mayor en países con régimen familiarista.

Siguiendo con la política social, en dos de los tres grupos de países el Estado tiene altas capacidades relativas para la redistribución (Chile y Costa Rica). En cambio, en el familiarista estas son muy débiles (El Salvador). En el primero las políticas públicas enfatizan la productividad laboral y un manejo mercantil de los riesgos sociales; en el segundo enfatiza un manejo colectivo de dichos riesgos, principalmente asociados al trabajo formal asalariado. Por eso les llamamos regímenes *productivista o mercantil* (Argentina y Chile) y *proteccionista o estatal* (Brasil, Costa Rica, Panamá, México y Uruguay), respectivamente. En el primero los programas sociales logran mayor efectividad relativa en desmercantilizar el bienestar de personas que demuestren necesidad. La limitación es que muchas personas que no logran demostrarla tampoco logran mercantilizar exitosamente el bienestar. El segundo logra hacerlo con mayor efectividad entre sectores medios y medios bajos, aunque su alcance es mayor entre trabajadores/as formales, por eso es estratificado según tipo de ocupación en un escenario de creciente informalización del mercado laboral.

Ambos regímenes, mercantil y estatal, alcanzan un desarrollo humano alto comparado con el resto de la región que alcanza un desarrollo medio. En el régimen mercantil, sin embargo, la desigualdad en la distribución del ingreso es máxima. En cambio, en el régimen estatal es muy variable: coexisten países con máxima desigualdad (como Brasil) y con mínima (como Uruguay, seguido de Costa Rica). El tercer régimen tiene políticas públicas con escasas capacidades y, más bien por omisión que por acción, las políticas públicas promueven una alta participación del trabajo femenino no remunerado y de estrategias familiares para el manejo de los riesgos sociales. Se trata del régimen de bienestar *familiarista* (Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana) (Martínez Franzoni, 2008).

Estas constelaciones de relaciones entre mercados laborales, políticas sociales y familias, ¿consolidan, transforman o son independientes de las relaciones de género? ¿Hay una correspondencia entre el régimen de bienestar y sus efectos, intencionales o no, en

términos de fortalecer ó debilitar la división sexual del trabajo tradicional entre hombres y mujeres? Por ejemplo, ¿podemos decir que países con un mayor manejo colectivo de riesgos como Costa Rica o Brasil, la división sexual del trabajo entre hombres y mujeres se desdibuja más que en países con un mayor peso relativo del manejo individual de riesgos como Chile o en regímenes informal-familiarista como El Salvador? A continuación proponemos una manera de abordar las relaciones de género que nos permita responder a estas preguntas.

## **2.2 Los órdenes de género como escenario y resultado de la (re)distribución**

En la vida cotidiana y en el marco de una creciente sensibilización pública acerca de las diferencias entre hombres y mujeres, “género” es frecuentemente usado como sinónimo de “mujer”. También es frecuente usarlo apelando a las diferencias entre unos y otras, pero obviando que dichas diferencias tienen lugar en el marco de relaciones jerárquicas. En este estudio entendemos el género como construcción social mediante la cual prácticas, normas y valores socialmente contruidos se asocian a uno y otro sexo como si fueran naturales y biológicamente dados. A su vez, entendemos que las relaciones de género no son aleatorias sino que se inscriben en “órdenes” o sistemas. Son estos los que definen que la valoración social de lo que se entiende por “masculino” y por “femenino”. En otras palabras, expectativas asociadas a lo femenino como las emociones, el ámbito domésticos y los cuidados, podrían, bajo un cierto orden de género, tener una mayor valoración social que la racionalidad, el ámbito público y el papel de proveedor de ingresos. Nos interesa explorar en qué orden de género se asientan distintos tipos de relaciones entre mercados laborales, política social y familia. Para eso a continuación conceptualizamos la noción de orden de género para luego resumir el estado del conocimiento acerca de las relaciones entre esas relaciones y el género.

### *a. Órdenes de género y variedades de patriarcado*

Según la Real Academia Española (2008), el patriarcado es un tipo de organización social primitiva, en la cual “la autoridad es ejercida por un varón jefe de cada familia, extendiéndose este poder a los parientes aún legamos de un mismo linaje”<sup>5</sup>. Hay acepciones más restringidas y más amplias del término. Desde una definición amplia, Walby (1997), investigadora europea, argumenta que ha tenido lugar un movimiento, de una forma privada a una forma pública de patriarcado, de mujeres principalmente recluidas al ámbito del hogar y con trabajo no remunerado (patriarcado doméstico), a mujeres dentro del mercado laboral y la vida política (patriarcado público). El patriarcado público varía además, según que parte del trabajo doméstico, al dejarse de hacer en el hogar, se traslade principalmente el mercado o el Estado (Walby, 2004). Mientras que en el patriarcado doméstico los “beneficiarios” principales del trabajo de las mujeres son hombres en su carácter individual; bajo el patriarcado público, el producto de la segregación y la subordinación es apropiado colectivamente. Patriarcado doméstico y patriarcado público aluden a *formas* de desigualdad y no implican que el movimiento de uno a otro conlleve, necesariamente, mayor equidad de género (Walby, 1997). Por ejemplo, los cambios del orden doméstico al público, aumentan la probabilidad de que las mujeres tengan trabajos más baratos y flexibles (Howard en Texler, 1991), situación que ciertamente ocurre en los mercados laborales latinoamericanos. El grado de desigualdad debe, por lo tanto, establecerse empíricamente antes que definirse axiomáticamente<sup>6</sup>.

Para determinar las relaciones de género en términos empíricos, Walby identifica seis estructuras patriarcales interrelacionadas: la producción del hogar, el trabajo remunerado, el Estado, la violencia, la sexualidad y las instituciones culturales (Walby, 1997)<sup>7</sup>. Cuando la producción del hogar actúa como la estructura ordenadora de las

---

<sup>5</sup> [http://buscon.rae.es/draef/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=patriarcado](http://buscon.rae.es/draef/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=patriarcado).

<sup>6</sup> En este enfoque además, el capitalismo y el patriarcado, en tanto órdenes sociales que explican la generación y distribución de la riqueza, son dos sistemas separados pero interrelacionados, que interactúan en un número específico de estructuras. En ninguna de sus formas, pública o doméstica, el patriarcado es simplemente producto del capitalismo (Molyneux, 2005); uno y otro se articulan en, lo que en términos marxistas se denomina formación social. Es decir, las condiciones de existencia de un modo de producción concreto, en este caso, el capitalista. El modo de producción, por su parte, alude a la estructura de producción y a las leyes que gobiernan su movimiento – en el caso del capitalismo, la ganancia.

<sup>7</sup> Hacemos notar que mientras las primeras tres estructuras aluden a prácticas o a instituciones socialmente diferenciadas, las últimas tres aluden más bien a aspectos que atraviesan las primeras.

restantes, estamos ante un patriarcado doméstico; cuando la estructura ordenadoras de las relaciones de género es más bien el trabajo remunerado, estamos frente a un patriarcado público. Se trata esta de una distinción interesante para pensar en América Latina, adonde podría ser que hubiera también un escenario que combinara ambas formas de patriarcado, público y privado. Sería el caso de países con régimen de bienestar familiarista, en los que por las características de informalidad que adquiere la generación de los ingresos, así como por la ausencia de política social robusta, la distinción entre público y privado podría ser difusa.

Además Walby usa “variedad de patriarcado” y “orden de género” de manera intercambiable, y considera el segundo como una “traducción” más amigable del primero. Ella argumenta que con frecuencia se malinterpreta la noción de patriarcado como reduccionista de los términos biológicos (Walby, 2007). Apoyando esta opción de Walby, Crompton (1998) plantea que el concepto de “patriarcado” nunca ganó aceptación universal como proveedor de una teoría explicativa de la posición de las mujeres en la sociedad. De allí que muchas investigadoras prefieran usar conceptos aparentemente más neutrales, en tanto omite la referencia explícita a la subordinación y al conflicto, como “relaciones de género” u “orden de género”. Nosotros agregamos que sea que se use uno o el otro, los consideramos como parte de conceptos de “alcance medio”, como diría Merton, antes que como conceptos portadores de una teoría que explica las causas de la subordinación del género femenino al masculino. Es a partir de esta idea que les usamos de manera si quiere algo superficial, aunque práctica y muy útil, para aludir a la diferenciación jerárquica del género femenino al género masculino.

Desde un enfoque más restringido de la noción de patriarcado que el de Walby, Therborn (2004) distingue entre sociedades patriarcales y post-patriarcales. Si bien en ambas predomina la desigualdad de género, pero adquiere distintas formas. El patriarcado es una forma específica de subordinación de género, basada en relaciones jerárquicas y de obediencia por parte de las mujeres a sus padres y esposos. Bajo sociedades patriarcales, la asimetría sexual se institucionaliza en normas maritales y representación familiar a cargo del esposo. La esposa debe obedecer y el esposo controla su movilidad, decisiones, y trabajo, es decir, lejos de autonomía, las mujeres

---

Es de esta manera antes que en igualdad de condiciones analíticas que posteriormente adaptamos el marco conceptual propuesto por Walby.

presentan heteronomía – es decir que la conducta se rige por mandatos que están fuera de ellas mismas –. En el caso de los padres, estas normas conllevan la obediencia y deferencia por parte de hijos e hijas, así como reglas de linaje genealógico y de herencia. Para la organización de las familias, el patriarcado significa herencia del padre, hogar del padre, y dirección del padre (Therborn, 2004).

Mientras que Therborn reserva la noción de “patriarcado” al dominio de padres y esposos, varios sociólogos y científicos políticos, incluyendo a Walby, amplían esta noción a “formas institucionalizadas de la dominación masculina en el Estado y la sociedad” (Molyneux, 2001: 109). Dado que nuestro interés es establecer variaciones entre países, esta noción amplia de patriarcado puede ser útil para determinar si existe o no correspondencia entre el régimen de bienestar y las relaciones de género en distintos ámbitos, públicos y privados. Tomando en cuenta los conceptos de Therborn (2004), esperaríamos encontrar que, mayor desfamiliarización e individuación aparezcan de la mano de menor jerarquía y menor heteronomía – es decir, de mayor autonomía – por parte de las mujeres. Dicho en otras palabras: dado que la familia es reproductora de injusticias distributivas (Sagot, 2008), a mayor desfamiliarización – entendida como la definimos previamente –, menor subordinación de género (al menos privada, agregaría Walby).

### ***b. La relación entre regímenes de bienestar y los órdenes de género***

Dado que los regímenes de bienestar, en sí mismos, giran en torno a relaciones socioeconómicas y de género, ¿cómo analizar y evaluar sus efectos en la equidad de género sin depender de los mismos criterios utilizado para reconstruir dichos regímenes? ¿Es posible diferenciar los regímenes de bienestar, por un lado, y las relaciones de género, por el otro? Sabemos ya que distintos regímenes de bienestar se organizan en torno a combinaciones de mercados, familias y Estados, y por lo tanto de recursos monetarios, trabajo femenino no remunerado y recursos colectivos. El aporte de este trabajo es conocer el orden de género en el que se asienta y que a la vez produce, cada régimen de bienestar latinoamericano. Para ello contamos con antecedentes con énfasis en dos asuntos centrales: el acceso de las mujeres a los mercados laborales y la distribución del trabajo doméstico y de los cuidados, históricamente en manos de las mujeres. En particular, la literatura sobre la política social y los regímenes de bienestar de

los países del Norte, generalmente argumenta que los Estados de bienestar social-demócratas son los más amigables hacia las mujeres (Taylor-Goby y Gustafsson en Orloff, 1996), aunque también presentan limitaciones (Ruggie en Orloff, 1996).

Del lado de las diferencias que conllevan distintos regímenes de bienestar para la igualdad de género, Esping-Andersen (1990) plantea que los países social-demócratas escandinavos atienden mejor las necesidades de la gente que los regímenes liberales y corporativos. Los principios de universalismo y desmercantilización atienden distintas demandas sociales, creando así condiciones máximas para la independencia individual. Aunque no se enfoca específicamente en las relaciones de género, Esping-Andersen señala que en esos países un gran número de mujeres tienen trabajo remunerado, al tiempo que la desmercantilización de servicios sociales reduce la dependencia al mercado a su mínima expresión: “En los países nórdicos, el nexo entre el trabajo y el ocio está decidido por una intrincada red de actividades del Estado de bienestar, desde medidas para maximizar el empleo en las mujeres [...] a medidas para facilitar el ausentismo” (Esping-Andersen, 1990: 156). En resumen, países con un régimen de bienestar social-demócrata promueven el trabajo remunerado en las mujeres, pero al mismo tiempo suplen con empleo femenino las demandas de cuidado asociadas al incremento de dicho trabajo femenino.

Bussemaker y van Keesbergen (1999) afirman que en los regímenes de bienestar corporativos existe un sesgo de género muy fuerte, siendo la desigualdad de género mayor que la existente en los países con régimen socialdemócrata. Primero, porque tiene una política social altamente basada en transferencias en dinero asociada a la participación laboral. Segundo, porque carece de un compromiso con el pleno empleo y con políticas activas en el mercado laboral, muy relevantes para crear adecuadas condiciones de acceso de las mujeres. A la vez, hay importantes diferencias en el desempeño que distintos países que caben bajo este régimen tienen sobre la equidad de género. Por ejemplo, los Países Bajos y Alemania tienen tasas de participación femenina mucho mayores que Italia ó Bélgica. Uno de los principales factores explicativos de las diferencias entre países con régimen de bienestar corporativo es la presencia de servicios públicos de cuidado infantil. Las variaciones en estos servicios están a su vez, asociadas a

factores políticos de corto plazo como la percepción de crisis económica y los cambios de gobierno (Bussemaker y van Keesbergen, en Sainsbury, 1999).

Por su parte Sainsbury (1996) encuentra considerables variaciones en las relaciones de género, tanto dentro como entre los regímenes de bienestar identificados por Esping-Andersen. Para ella, es fundamental abordar la fuente de los derechos a la política social, sea que estos refuercen la dependencia económica de las mujeres, o más bien contribuyan a promover su autonomía. Así, beneficios derivados de la ciudadanía o el lugar de residencia, son mejores para las mujeres que beneficios derivados de la contribución o las relaciones familiares. El primero tiene un enorme impacto en las relaciones familiares y tiene un alto potencial desfamiliarizador mayor que otros principios de elegibilidad; neutralizar la influencia del matrimonio en los derechos sociales; y desligarse de las contribuciones laborales, son elementos que van socavando los derechos sociales de género (Sainsbury, 1996). De esta manera, coincidentemente con Esping-Andersen, la política social sueca proporciona el contexto más favorable para las mujeres, ya que combina una fuerte desmercantilización con desfamiliarización basada en el criterio de elegibilidad de ciudadanía y la eliminación de pruebas de ingresos y ausencia de medios económicos propios de los programas focalizados.

Desde los estudios de género se aporta además una mirada a lo que ocurre con el trabajo doméstico y los cuidados, usualmente no examinadas desde los especialistas en política social. Por ejemplo, al igual que países con regímenes de bienestar distintos, la responsabilidad de los quehaceres domésticos y el cuidado recae desproporcionadamente en las mujeres, y una alta proporción lo resuelve con trabajos remunerados de medio tiempo (Ruggie en Orloff, 1996). Atendiendo al amplio ámbito de prácticas sociales que no corresponde ni al mercado ni al Estado, Orloff (1996) propone dos criterios para complementar la evaluación de los regímenes de bienestar con perspectiva de género: el acceso al trabajo remunerado y la capacidad de formar y mantener un hogar autónomamente. El género atraviesa regímenes de bienestar, como bien lo muestra la desigualdad entre las madres trabajadoras y las madres amas de casa en los Países Bajos, Suecia e Inglaterra, cada uno representativo de distintos regímenes de bienestar.

O'Connor, Orloff y Shaver (1999) analizan los regímenes de política social en Australia, Canadá, Gran Bretaña y Estados Unidos, categorizados por Esping-Andersen como regímenes de bienestar liberales. Los hallazgos sugieren similitudes importantes, pero también diferencias muy notorias en las políticas laborales, sociales y de regulación de la reproducción (O'Connor, Orloff y Shaver, 1999). Mientras que en todos los países la estratificación de género es evidente, existen diferencias importantes en los mecanismos y resultados alcanzados por las estrategias que promueven la igualdad de género. Por ejemplo, hay diferencias significativas dependiendo de cuál de las dos formas de responsabilidad privada, mercantil o familiar, sea apoyada por la política pública. Canadá y Estados Unidos tienden a recurrir al mercado: presentan altos grados de mercantilización y énfasis en los derechos civiles individuales. En éstos, la segregación ocupacional entre géneros es muy baja, pero las diferencias salariales entre hombres y mujeres son muy grandes. En Australia y Gran Bretaña hay un cierto grado de protagonismo de las familias en la política social. Estos países tienen brechas salariales menores, pero con mayores grados de segregación ocupacional entre hombres y mujeres (O'Connor, Orloff y Shaver, 1999).

Otras investigadoras se enfocan en el desdibujamiento de papeles tradicionales entre hombres proveedores y mujeres cuidadoras (Lewis, 1992), el confinamiento en la esfera doméstica (Rosaldo en Walby (1997), en la heterosexualidad (MacKinnon, 1989), y la violencia sexual (Brownmiller, 1975). Walby (1997) objeta que estos esfuerzos generalmente se caracterizan por valorar la igualdad de género en función de una única dimensión de análisis. Podría ser que las relaciones de género sean mas equitativas en unos aspectos que en otros y para recoger estas variaciones se requiere una mirada multidimensional. Ella considera que existe un número limitado de "estructuras patriarcales" que deben analizarse de manera simultánea. Tres de las seis estructuras propuestas inicialmente por Walby corresponden con las principales prácticas de asignación de recursos que dan lugar a los regímenes de bienestar: el trabajo remunerado, la producción doméstica, y la política pública. Las restantes tres son la violencia, la sexualidad, y las instituciones culturales. Al incorporar estas tres últimas dimensiones, Walby nos abre una puerta para corregir el sesgo que el análisis de estos tiene a favor de dimensiones distributivas y en detrimento del reconocimiento de derechos humanos que son condición necesaria para una efectiva distribución de los

recursos. Sin embargo, más que estructuras aparte, estos parecen ser aspectos que debemos analizar para establecer si los mercados laborales, las políticas públicas y el ámbito doméstico, promueven o no mayores grados de igualdad de género.

Las nociones de “variedad de patriarcado” y “orden de género”, que Walby usa de manera intercambiable, y nosotros siguiéndole a ella, permiten identificar patrones en la interrelación entre estructuras.

### *c. La multidimensionalidad de la desigualdad de género*

En este estudio partimos de tres de las seis estructuras patriarcales que propone Walby, para estudiar el grado de mercantilización, desmercantilización y desfamiliarización que tienen lugar en el trabajo remunerado, las acciones del Estado, y la producción doméstica, respectivamente. En otras palabras, a la hora de reconstruir las formas de patriarcado dentro de cada estructura, nos interesa las prácticas (y en alguna medida las normas socialmente definidas) directamente relacionadas a la asignación de recursos.

Dado que nos interesa valorar el desempeño de los regímenes de bienestar para la equidad de género, el “nudo” de las prácticas de asignación de recursos será el eje igualdad / desigualdad. Las académicas feministas concuerdan en que la equidad de género constituye un objetivo necesario – y siempre en movimiento –, para mejorar el bienestar de las mujeres, aunque no necesariamente coinciden en cómo definen la igualdad de género. “Hasta ahora las feministas han asociado la igualdad de género tanto con diferencia como con igualdad. La igualdad significa tratar a las mujeres exactamente igual que a los hombres. La diferencia significa tratar a las mujeres de manera distinta, en tanto se diferencian de los hombres...” (Fraser, 1994: 594). Las partidarias de la diferencia argumentan que las estrategias de igualdad asumen al hombre como la norma; las partidarias de la igualdad plantean que las estrategias de diferenciación se basan en supuestos esencialistas acerca de la feminidad, y refuerzan así estereotipos que confinan a las mujeres a las divisiones de género existentes (Fraser, 1994).

Frente a ambas visiones, Fraser (1994) argumenta que la igualdad de género debe ser identificada con ambos valores, el de igualdad y el de diferencia, dado que está

constituida por una pluralidad de principios o estándares normativos, algunos más asociados al enfoque de la igualdad, otros al de la diferencia, y otros ni a uno ni a otro. A partir de esta noción multidimensional relativa a la igualdad de género, Fraser elabora cinco principios que permiten valorar los grados de igualdad en situaciones concretas. Ella desarrolla estos principios en función de los Estados de bienestar; nosotros los adaptamos para analizar la relación entre regímenes de bienestar y órdenes de género, es decir, incluyendo aunque trascendiendo la política pública. El principal aporte de este estudio es realizar un análisis empírico a partir de criterios normativos explícitos, que nos permita identificar similitudes y diferencias en distintos entornos nacionales.

Los principios empleados son cinco: anti pobreza, anti explotación, anti marginación, anti desigualdad y anti desvalorización social, los cuales a partir de Fraser definimos en tanto entornos capaces de crear condiciones amigables para las mujeres y para la equidad. Concretamente, se trata de:

- Principio 1, de *anti pobreza*, definido como la capacidad autónoma de las mujeres para atender sus necesidades materiales básicas.
- Principio 2, de *anti explotación*, definido en función de la magnitud del trabajo y de las condiciones con que se cuenta para llevarlo a cabo asociadas, estrictamente, a la condición de género (por ejemplo la violencia o el acoso sexual). Está asociada a las relaciones que tienen lugar en el ámbito doméstico, con empleadores y supervisores en el mercado laboral, y con servidores públicos en sus relaciones con el Estado.
- Principio 3, de *anti marginación*, definido como el grado en que las mujeres desempeñan tareas “de mujeres”, sea en el ámbito doméstico como en el mercado laboral y en el Estado (por ejemplo la segregación ocupacional).
- Principio 4, de *anti desigualdad*, definido en función de tres recursos principales e interrelacionados entre sí: ingresos, ocio y respeto o valoración social.
  - *En los ingresos monetarios*, alude al promover salarios iguales para tareas similares, eliminar las menores remuneraciones del trabajo femenino, y evitar la reducción de los ingresos femeninos, aunque no de los masculinos, ante la disolución de la pareja que en el caso de los hombres suelen duplicarse mientras que en el de las mujeres a reducirse (Fraser, 1994).
  - *En los ingresos sociales*, alude a la asignación del gasto público social.

- *En el uso del tiempo*, alude a disponibilidad de tiempo para actividades distintas al trabajo, remunerado ó no.
- Principio 5, de *anti desvalorización social*: alude a la eliminación de arreglos sociales, que a pesar de que puedan prevenir la pobreza y la explotación, cosifiquen, denigren ó trivialicen a las mujeres y las actividades que éstas realizan (Fraser, 1994).

La combinación de estos principios permite contar con un balance relativo al *anti androcentrismo*, es decir, al grado en que las prácticas sociales trascienden el supuesto de que los patrones de vida masculinos constituyen la norma para todos los seres humanos y que por lo tanto las mujeres deben asimilarlos. En nuestro trabajo consideramos este principio como una suerte de medida resumen de los restantes.

Dado que el régimen de bienestar se articula en función de tres dimensiones – de mercantilización, de desmercantilización y de desfamiliarización/desfeminización del manejo de riesgos –, este estudio se propone determinar empíricamente las relaciones entre estas tres dimensiones y los cinco principios que, en su conjunto, hacen a la (des)igualdad de género.

### **3. Metodología**

A continuación explicamos en qué consiste el instrumento que hemos elaborado y que seguidamente emplearemos para analizar las relaciones entre régimen de bienestar y relaciones de género, y que en el caso de este artículo aplicamos a la política pública, en particular a la política social. Como se fundamentará, la principal fortaleza de este instrumento es que permite aprehender la desigualdad de género de manera multidimensional. Al hacerlo, permite no solo desglosar el análisis sino también las recomendaciones de políticas.

#### **3.1 Instrumento para el análisis empírico: dimensiones y subdimensiones**

El instrumento propuesto permite valorar las relaciones entre los regímenes de bienestar y las variedades de patriarcado a partir del supuesto de que los primeros pueden promover

la (des)igualdad de género en diferentes grados y maneras. El instrumento aborda la igualdad de género de manera multidimensional. No esperamos encontrar un régimen de bienestar que sea completamente igualitario o completamente desigual en términos de sus relaciones de género. De acuerdo con Fraser, estamos frente a grados de igualdad/desigualdad, y no a su presencia o a ausencia a secas. Segundo, un régimen de bienestar que muestre un buen desempeño en alguno de los principios requeridos para la igualdad de género, no necesariamente lo tendrá con respecto a otros. Por ejemplo, algunos regímenes de bienestar pueden tener un buen desempeño en cuanto al principio de anti pobreza, pero malo en cuanto al principio de equidad en los ingresos entre hombres y mujeres. El que los principios no sean acumulativos y su buen desempeño con respecto a uno, no implica mecánicamente nada con respecto al desempeño con respecto a otros. Esto es consistente con la idea de que estamos ante constelaciones de prácticas, antes que ante índices aditivos, para usar términos propios del análisis empírico.

El instrumento permite analizar empíricamente el desempeño de cada régimen de bienestar en términos de cinco principios: pobreza, explotación, marginación, desigualdad y valoración social (ver cuadro 3). A continuación detallamos cómo cada una de las dimensiones constitutivas de los regímenes de bienestar se relaciona con cada uno de los principios propuestos para explorar sus relaciones con el orden de género.

*Anti pobreza:* Implica establecer las condiciones de mercantilización entre las mujeres pobres. También requiere considerar el acceso de las mujeres a las transferencias y los servicios públicos como mecanismo de crear grados de autonomía entre su bienestar y su acceso al mercado laboral. Dado que los cuidados son principalmente una responsabilidad femenina y se proveen de manera no remunerada, se requiere conocer si la política pública asume los cuidados como una responsabilidad privada o, por el contrario, tiene un papel activo en delegar el cuidado, desde las familias a distintos ámbitos colectivos.

*Anti explotación:* Incluye las condiciones en que tienen lugar la participación laboral femenina, como es el caso de una vida laboral libre de acoso sexual. Conlleva determinar en qué medida la desmercantilización tiene lugar a partir de supuestos maternalistas

mediante los cuales las mujeres acceden a los recursos públicos única o principalmente en su calidad de madres, las responsabilidades de cuidado se consideran exclusivamente suyas, y los programas sociales reproducen y refuerzan estos supuestos. Implica considerar la violencia doméstica, tanto en términos de marcos normativos que considerarla como un asunto público, como en la aplicación efectiva de las leyes.

*Anti marginalización:* Requiere identificar grados de confinamiento a trabajos “femeninos”. Conlleva abordar el grado de segregación ocupacional; las condiciones simbólicas y materiales a través de las cuales la política pública promueve medidas dirigidas a las madres solas o jefas de hogar, y en qué medida hay presencia de infraestructura social de cuidado – sea que involucre al Estado, a las comunidades, o a otras instituciones como las agencias internacionales –; y el grado en que efectivamente trasladan cuidados fuera del ámbito doméstico.

*Anti desigualdad del ingreso:* remite a las brechas de remuneraciones por igual trabajo entre hombres y mujeres; a las brechas en el ingreso social – es decir, en las transferencias y servicios públicos, principalmente estatales aunque no sólo – que a su vez permiten distintos grados y tipos de desmercantilización; y las brechas de ingreso producidas a raíz de la disolución formal o práctica de las parejas. En este último caso, debemos determinar el papel del Estado en regular el acceso a la herencia, incluyendo la protección y la distribución de la propiedad, la distribución de la herencia en parejas que conviven en unión libre en comparación a aquellas unidas por el matrimonio, y la distribución de los recursos a hijos e hijas en caso de muerte.

*Anti desigualdad en el uso del tiempo:* consideramos la demanda de trabajo femenino no remunerado demandado por los programas sociales, en el entendido de que a medida que esta demanda aumenta, la carga de trabajo no remunerado es mayor entre las mujeres.

*Anti desigualdad en la valoración social:* más allá de los ingresos, ¿son las mujeres y sus habilidades laborales, igualmente valoradas que las habilidades asociadas al trabajo masculino?; y alude al reconocimiento del trabajo doméstico como un criterio para acceder a la política pública, diferente a la dependencia económica de la pareja.

Dado que consideramos el principio de anti androcentrismo como balance de las relaciones de género, a la hora de seleccionar principios que nos ayuden a explorar las relaciones entre regímenes de bienestar y variedades de patriarcado, no lo consideramos explícitamente sino como consecuencia de nuestra interpretación de los demás.

Cuadro 1. Regímenes de bienestar y órdenes de género: dimensiones y subdimensiones a considerar en el análisis de los programas de transferencias condicionadas			
<b>Principios</b>	<b>Trabajo remunerado</b>	<b>Política pública</b>	<b>Producción doméstica</b>
<b>Pobreza</b>	Acceso al trabajo remunerado	Afirmación positiva en el acceso a la política social	--
<b>Explotación</b>	Jornadas y estabilidad Prevención y sanción del acoso sexual	Superación de supuestos maternalistas	Carga tota del trabajo femenino Vida libre de violencia
<b>Marginación</b>	Desegregación laboral	Acciones afirmativa acceso a servicios sociales	Decisiones sobre el uso de los recursos
<b>Desigualdad en el uso del tiempo</b>	--	Demanda de reorganización de roles	Reorganización de uso del tiempo
<b>Desigualdad en la valoración social</b>	Valoración del trabajo y las capacidades femeninas	Trato y paradigma igualitario por parte de funcionarios/as públicos	
<b>Desigualdad en el ingreso</b>	Brechas en el acceso al ingreso monetario	Brechas en el acceso al ingreso social	

### 3.2 Principales proposiciones

Las proposiciones (17 en total) que se presentan en el cuadro 2, giran en torno a objetivos:

- a) principales, que dieron origen a estos programas, es decir, aquellos en torno a la superación de la pobreza; y,
- b) secundarios, concretamente relacionados con la equidad de género.

Desde el Estado, en ambos casos nos enfocamos en transferencias y servicios, las dos ofertas públicas que comprenden estos programas. En cambio, desde las mujeres y las

familias, nos enfocamos principalmente en tiempo y trabajo no remunerado, principal contraparte de los recursos públicos que estos programas exigen.

Por un lado, la formulación de proposiciones nos permite transitar desde el nivel teórico previo, al procesamiento de datos que sigue a continuación. Como mostraremos en la sección de análisis, la explicitación de proposiciones, facilita además la confrontación de distintos aspectos del problema con la respectiva evidencia. Finalmente, y a los efectos de pensar en reformulaciones de políticas, estas proposiciones permiten pensar en distintos escenarios según “rutas críticas” de dimensiones de la desigualdad que se quiera abordar para mayores condiciones de igualdad.

<b>Cuadro 2. TMC: principales proposiciones a analizar según objetivos</b>				
	<b>Principales: superación de la pobreza</b>		<b>Secundarios: Equidad de género</b>	
	<b>Efectos positivos</b>	<b>Efectos negativos</b>	<b>Efectos positivos</b>	<b>Efectos negativos</b>
Entrega de transferencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Asignan recursos con mayores grados de autonomía que los programas históricos de transferencias y hay criterios explícitos conocidos por la población <sup>(3.1)</sup></li> <li>-Aumentan de expectativas de tiene la población con respecto al papel del Estado <sup>(3.3)</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Dado enfoque asistencial, conlleva gratitud antes que fortalecimiento de ciudadanía <sup>(4.1)</sup></li> <li>-Hay una tensión entre condicionalidad y la mayor autonomía económica de las personas adultas <sup>(4.5)</sup></li> <li>-Por un lado se invierte en las niñas pero por el otro se reproduce papel tradicional de las madres <sup>(4.3)</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Las transferencias (y otros componentes como la capacitación), permiten mayor autonomía, estatus y autoestima <sup>(1.1)</sup></li> <li>-Visibilizan el papel central que tienen las mujeres en el cuidado y la administración de los recursos de la familia <sup>(1.3)</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-No promueve empoderamiento, lo cual requeriría la generación de ingresos propios <sup>(2.5)</sup></li> <li>-Responsabilizan a las mujeres de gestionar la pobreza sin alterar a división sexual del trabajo en el hogar <sup>(2.4)</sup></li> <li>-Desatienden posibles efectos de las transferencias en la violencia doméstica <sup>(2.3)</sup></li> <li>-Aumentan las tensiones por el uso del tiempo <sup>(2.2)</sup></li> <li>-Cuando promueve participación, es solo individual <sup>(2.6)</sup></li> </ul>
Servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Mejoran el acceso a los servicios (matrícula y asistencia escolar y controles de salud incluyendo a embarazadas) <sup>(3.2)</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Las niñas tendrán las mismas limitaciones estructurales que hoy tienen sus madres para acceder a trabajo remunerado de calidad <sup>(4.2)</sup></li> <li>-Los programas llegan a lo sumo a la capacitación, pero no dan el salto a la articulación productiva y en materia de empleo <sup>(4.4)</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Incentivan que las niñas tengan acceso a la educación y reducen brechas entre varones y mujeres en la asistencia escolar <sup>(1.2)</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Promueven equidad entre las niñas pero maternalismo entre las adultas que solo son “correas de transmisión”, no beneficiarias <sup>(2.1)</sup></li> </ul>
Fuente: Elaboración propia, con base en Molyneux (2006; 2007).				

Como mostraremos a continuación, varios de los aspectos comunes son atribuibles a procesos similares de formación de política pública, altamente embebido en ambientes internacionales de política.

Sin embargo, a la vez que esperamos encontrar aspectos comunes, encontraremos aspectos claramente diferenciadores entre programas debido a la articulación de los programas de transferencias condicionadas con el resto del régimen de política social, por

un lado, y entre la política social y los mercados laborales y la organización de las familias, por el otro, en tanto interacciones particulares a cada régimen de bienestar.

### **3.3 Los datos disponibles**

Empleamos dos tipos de fuentes: secundarias, a partir de todos los estudios que pudimos identificar para cada uno de los tres programas, y primarias, a partir de entrevistas (Chile y El Salvador) y grupos focales (El Salvador). En el caso de *Chile Solidario* disponemos de una cantidad y variedad importante de estudios realizados desde fuera del Estado. Dada la riqueza de las fuentes secundarias disponibles, realizamos entrevistas pero no grupos focales. En el caso de *Red Solidaria* nos basamos en cuatro estudios realizados por consultores externos contratados por el programa, y de grupos focales realizados en el marco de nuestro estudio. En el caso de *Avancemos* solo contamos con un estudio realizado por un órgano de control del Estado costarricense. En este último caso, por circunstancias de la coyuntura que vincularon al programa y a sus jerarcas con el presunto uso incorrecto de fondos, conllevó la renuncia de aquellos y, en general, mucha reticencia a hablar públicamente del programa. Esperamos que en los próximos seis meses, a medida que el escenario político vuelva a la normalidad, podamos completar el estudio de este programa, tanto a partir de entrevistas como de grupos focales. A los efectos del presente análisis, complementamos el estudio de caso con análisis de los dos periódicos de mayor circulación del país.

## **4. Hallazgos**

A continuación presentamos principales hallazgos, explicitando, para cada dimensión de análisis, las proposiciones que exploramos, el análisis y las respectivas fuentes. Siete son estas subdimensiones, cada una de ella relacionadas con uno de los principios propuestos por Fraser y que presentamos en el siguiente orden: acceso a trabajo remunerado (principio de anti pobreza); afirmación positiva en el acceso a la política social (principio de anti pobreza); superación de supuestos maternalistas (principio de anti explotación); afirmación positiva en el acceso a educación y salud (principio de anti marginación); demanda de reorganización de roles (principio de igualdad en el uso del tiempo); trato y paradigma igualitario por parte de funcionarios/as públicos (principio de igualdad en la

valoración social); y, reducción de brechas socioeconómicas en el acceso al ingreso social (principio de igualdad en el ingreso).

#### **4.1 Acceso a trabajo remunerado (principio de anti pobreza)**

"Aseguró que la perspectiva de género en el programa Chile Solidario está doblemente presente, tanto en el reconocimiento de los distintos tipos de familias con las que trabaja el sistema, como en el apoyo psicosocial que el programa brinda preferentemente a las mujeres, reconociéndolas como ciudadanas capacitadas para salir de su condición de extrema pobreza..." (Hardy en Gobierno de Chile, 2006)

"... se ha apuntado que el principal problema del programa es que "no da empleo, (justo) lo que se necesita" (Rangel, 2005:246).

"Hay que tener claro que este [Red Solidaria] es un programa social, no económico... Sólo el trabajo mejora los ingresos de una familia. De hecho, hay una intensa discusión sobre si este programa es de combate o no a la pobreza. Yo quiero ser muy clara en que es, en realidad, no de combate, sino de atención a la pobreza" (Gallardo, 2005).

#### ***Proposiciones***

En términos positivos para la igualdad, estos programas permiten algún grado de acceso desmercantilizado – estatal – a los ingresos monetarios (ver siguiente proposición). Sin embargo, las niñas y los niños de hoy mañana serán adultas y enfrentarán las mismas limitaciones estructurales que enfrentan hoy sus madres; el enfoque de formación de capital humano enfatiza la oferta y no la demanda de fuerza de trabajo <sup>(4.2)</sup>. Los programas llegan a lo sumo a la capacitación, pero no dan el salto a la articulación productiva y en materia de empleo <sup>(4.4)</sup>.

## *Análisis*

La articulación con una mayor y mejor mercantilización de la fuerza de trabajo no es lo central a estos programas. Sin embargo, en mayor o menor medida algunas acciones sí tienen lugar y denotan importantes variaciones entre programas.

En el *Chile Solidario* la capacitación tiene lugar de la mano de la intermediación laboral. “Aunque el objetivo el empleo es neutral al género, la participación de mujeres en la oferta laboral del Programa Puente ha sido mayoritaria, fundamentalmente como microempresarias.” (Ferre, 2005:52). A pesar de que “hay buenos avances en materia de inserción laboral (Palma y Urzúa, 2005: 29), los resultados en materia de empleo y generación de ingresos para las mujeres jefas de hogar (que son las que mayoritariamente están aprovechando las oportunidades de capacitación), no son buenos. “Por ahora, no se observa un impacto en la proporción de personas de la familia que están empleadas y de manera estable” con, tal vez, la excepción de zonas rurales (Galasso, 2006). Personas entrevistadas manifiestan que cuando finaliza el programa y encuentran trabajo, “todo vuelve a ser como antes” (Rangel, 2005: 256). Por su parte, los encargados de la inserción laboral (OMIL) consideran que es muy difícil insertarlas debido a problemas tales como la falta de cultura y disciplina laboral, el alcoholismo y, eventualmente, la drogadicción” (Rangel, 2005: 246). Además, en algunas comunidades, existe una discrepancia entre el perfil de la demanda de empleo y la oferta laboral, dado que esta última tiene requisitos muy superiores a la experiencia y el nivel educativo que poseen las familias beneficiarias del programa (Rangel, 2005).

Una de las consecuencias es que la inserción laboral tienden a realizarse en el sector informal de la economía (Ferre, 2005). El estímulo a actividades frecuentemente asociadas con microemprendimientos se traduce en una alta probabilidad de inserción laboral de las mujeres en el sector informal “que ya cuenta con una participación masiva de mujeres, y no responde de forma adecuada al objetivo de revertir la desigual incorporación de la mujer en el espacio laboral (Henríquez y Reca, 2005: 143). Esto tiene consecuencias negativas para el cumplimiento de los objetivos del programa, si consideramos que la “ocupación en el sector informal y en actividades agrícolas de

pequeña escala se vincula con la extrema pobreza; ello sugiere que no es suficiente cualquier tipo de empleo para superar la indigencia.” (Cohen et al, 2006, p 204). En suma, en tanto el programa da por sentado que la demanda de trabajo es la creada por el mercado, los limitados resultados obedecen a factores externos al propio programa y se deben a que dicha demanda exige requisitos frecuentemente inalcanzables para la población meta del programa.

Más allá de oferta de trabajo, los estudios disponibles sobre el empleo femenino “han mostrado reiteradamente que la participación laboral de las mujeres en la mayoría de los casos no ha significado una variación en las tareas sociales que les son asignadas en el ámbito doméstico y de las que ellas mismas se sienten responsables. Esta “doble jornada”, asociada a otros factores, puede explicar las dificultades para que la mujer logre insertarse laboralmente y, cuando lo consiga, sea una inserción precaria, en ocupaciones poco valoradas.” (Henríquez y Reca, 2005: 138). Se sabe que una de las políticas capaces de revertir esta inequidad ,consiste en proporcionar sistemas de cuidado infantil con cobertura y calidad adecuadas; de modo que las mujeres puedan confiar las tareas del cuidado de sus hijos mientras trabajan. Este aspecto central es abordado por el SCHS [Chile Solidario], aunque con limitaciones. Estas limitaciones se expresan en que los mínimos fijados respecto del acceso de los niños en edad preescolar y, más en general, sobre el cuidado infantil, no despejan la incertidumbre acerca de si las familias en extrema pobreza contarán o no con este recurso (Henríquez y Reca, 2005: 138). Esta atención de los cuidados infantiles está en alguna medida presente en el Chile Solidario; no así en los otros dos países.

*Red Solidaria* contempla tres componentes: transferencias, ampliación de servicios sociales e infraestructura, y capacitación e inserción laboral. Este último componente se ha llevado a cabo de manera puntual. Encontramos algunos esfuerzos dirigidos a la población adulta, en gran medida contra demanda de las beneficiarias de las transferencias<sup>8</sup>. Ante la pregunta de “¿Cuáles cosas piensan usted que podría darles Red

---

<sup>8</sup> Dado que en este apartado nos enfocamos en mercantilización de la fuerza de trabajo, bajo capacitación no incluimos alfabetización (que en el caso de Red Solidaria se ha reflejado en “círculos de alfabetización”), la cual corresponde a la dimensión de desmercantilización.

Solidaria que ahora no les están dando?” Frecuentemente la respuesta fue que la “creación de fuentes de empleo” ya “aquí no hay trabajo” (Duke, 2008:10). La enorme mayoría de las mujeres que reciben la transferencia son amas de casa (78%) y la que sí tienen trabajo son informales y autoempleadas (Góchez, 2008:18). Para el 47% de los hogares la principal fuente de ingresos es el bono de RS; para un 48% al trabajo por cuenta propia (un 73% proveniente de la agricultura) (Góchez, 2008: 18). Por el momento, ejemplos de acciones que sí se han llevado a cabo son talleres en elaboración de pan o de manualidades.

En general, los pasos dados hacia la intermediación laboral y el fomento productivo son muy puntuales. La valoración de la capacitación es muy positiva: quienes la reciben o han recibido la valoran se valora en segundo lugar de importancia, luego de las transferencias, desde el punto de vista de mejorar su calidad de vida. Al mismo tiempo, no es visible una articulación entre capacitación, por un lado, y empleo y producción, por el otro. “El proceso de formación del capital social local es todavía incipiente, en tanto que la organización y en particular los comités o grupos de apoyo del programa están más centradas en apoyar el trabajo del promotor comunitario de seguimiento y apoyo familiar” (Góchez, 2008:55). Además, “el otro tema es juntar lo productivo con los municipios de pobreza porque allí no hay estructuras básicas empresariales. Son economías de subsistencia.” (Gallardo, 2006). Como lo señala el propio personal técnico del programa, hasta ahora el componente productivo (número tres del programa) ha sido residual: “Se necesita articulación con la política económica; muchas beneficiarias son servidoras domésticas o producen granos básicos. Se necesita más puente. Algo están haciendo. Red Solidaria crea la plataforma básica: agua, electricidad, etc. Luego hay que avanzar en lo otro” (Ávalos, 2008).

En términos de inserción laboral, lo segundo que se ha hecho es ofrecer micro crédito. “Se han dado aproximadamente 3 mil créditos en estos municipios y eso se ha reflejado en pequeñas tiendas, crianza de aves, cerdos. Ya se está viendo el mejoramiento en el ingreso de estas familias. Tomar el crédito es voluntario, no todas se atreven a este compromiso” (Gallardo, 2007). La relación entre el programa de TMC y los micro créditos es compleja, dado que, aunque “...estas iniciativas podrían coincidir, en términos

de focalización geográfica, con el componente de TMC, sus beneficiarios no son necesariamente los mismos hogares que reciben las transferencias monetarias debido a diferentes requisitos de elegibilidad y a los criterios de selección” (Feitosa de Britto, 2008: 21). Por parte de muchas de las beneficiarias, el apoyo para la inserción laboral es una de las principales demandas: señalan que las capacitaciones les han ayudado mucho, pero que no es posible aprovecharlas sin contar con un apoyo económico inicial que les permita tener su propio negocio. Si bien las transferencias son una ayuda importante, transformarlo en ahorro y posterior inversión es imposible dado lo pequeño del monto y lo grande de las necesidades básicas como la alimentación, que tienen las familias (Duke, 2008: 11).

En *Avancemos* este elemento, en tanto esfuerzos directos por mejorar la inserción laboral de quienes participan del programa, no aparece del todo. Lo que sí aparece son esfuerzos indirectos, mediante la mejora en las capacidades de las/os jóvenes en sectores productivos en los que existe demanda de empleo. Concretamente, “Más de ¢1.200 millones tienen como destino financiar por completo la carrera universitaria de 1.000 jóvenes del programa Avancemos, que hayan sobresalido por sus calificaciones en la secundaria. Quienes resulten electos podrán estudiar en alguna de las 28 universidades privadas del país (...) “El objetivo de las becas es apoyar al Gobierno en el impulso de carreras cuya demanda es urgente en el mercado laboral, en especial porque se trata de empleos calificados y bien remunerados. Como ocurre en el caso de las ingenierías, administración de empresas, inglés, informática, telemática y otras disciplinas profesionales donde el país ha demostrado tener un gran potencial humano”, afirmó Guerrero.” (La Prensa Libre, 30/01/08: <http://www.prensalibre.co.cr/2008/enero/30/nacionales04.php>).

### ***Balance***

En ninguno de los tres casos los programas inciden claramente en las condiciones para el acceso a los ingresos y las acciones se mantienen en el ámbito de lo social antes que de lo laboral. Sin embargo, las variaciones entre programas son sustantivas. El programa *Chile*

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

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

Las variaciones entre programas evidencian diferencias de diseño que podrían ser corregidas. En cambio, la no intervención en la *creación* de oferta de trabajo que es común a los tres programas, refleja un paradigma de no intervencionismo en la generación de oferta de empleo o, más en general, de trabajo no remunerado.

#### **4.2 Afirmación positiva en el acceso a la política social (principio de anti pobreza)**

“¿Qué tipo de trabas culturales enfrenta el proyecto? La primera, y más dura, es que la madre administre los fondos porque, al ser una sociedad machista, siempre hay tendencia de los hombres de querer ir a cobrar.” (Gallardo, 2008).

#### ***Proposiciones***

En términos positivos para la igualdad, las transferencias, permiten mayores grados de autonomía, estatus y autoestima entre las mujeres <sup>(1.3)</sup>. Además, las contraprestaciones

pueden ampliar el acceso de las mujeres a servicios sociales. En términos negativos para la igualdad, estos programas promueven la equidad para las niñas pero el maternalismo para las adultas, las cuales solo son “correas de transmisión”, no beneficiarias <sup>(2.1)</sup>.

### ***Análisis***

Una diferencia importante entre programas, es que aluden al criterio para definir la población meta de las transferencias. *Red Solidaria* se entrega a las mujeres madres de niños y niñas. *Avancemos* se entrega a los/as jóvenes ó a sus madres, dependiendo de si la entidad ejecutora es el Ministerio de Educación o el Instituto Mixto de Ayuda Social – aunque actualmente se plantea unificar criterios para que sean las madres quienes reciban la transferencias –. *Chile Solidario*, por su parte, según su ley, está formulado con especial atención a las madres o a las mujeres jefas de hogar.

“La mayoría de los programas sitúa como perceptora de la transferencia a las mujeres, teniendo en cuenta que ellas son mejores administradoras de los recursos al interior del hogar y tienen mayor compromiso con la educación de los hijos.” (Serrano, 2005d: 57). Al analizar el programa Chile Solidario, Riquelme y Valenzuela (2005) señalan que es positivo que el bono se entregue a la mujer jefa de hogar, pareja o cónyuge del jefe de hogar lo cual “...constituye una señal de reconocimiento de la mujer, dado que “en términos reales estamos reconociendo que en el manejo de los recursos, y en el papel central de la mujer dentro del hogar, dentro de la composición de la familia y todo, juega un papel más que importante. De optimizar los recursos, de liderar de alguna manera el trabajo que se hace con el AF (...)” (Henríquez y Reca, 2005: 135-136).

Aún entre quienes tienen visiones más críticas de estos programas, hay acuerdo en torno a la importancia de que sean las mujeres quienes reciban las transferencias. Más de 9 de cada 10 personas que reciben las transferencias en Chile y El Salvador, son mujeres. Algo parecido ocurre en Costa Rica, aunque es menos evidente dado que inicialmente, una parte de las transferencias se hacían directamente a los/as jóvenes beneficiarios/as. La entrega a las mujeres de los subsidios se fundamenta en que son ellas, en su condición de

madres y cuidadoras, quienes mejor utilizan y organizan los recursos familiares en general, y de niños y niñas en particular.

En el *Chile Solidario*, en el 2002, más del 90% de los bonos fueron recibidos por mujeres (MIDEPLAN en Henríquez y Reca, 2005: 103). Si bien formalmente el bono “se entrega al adulto responsable de cada familia, de preferencia a la mujer jefa de hogar, pareja o cónyuge del jefe de hogar”, hay una “decisión política del gobierno es entregar el bono a las mujeres de cada familia, lo que constituye una acción de confianza y de reconocimiento del rol tradicional de la mujer como gestora de los procesos de superación familiar y comunitario en nuestro país” (Henríquez y Reca, 2005: 103). Así, aunque el *Chile Solidario* se formula para la familia, se implementa para las mujeres” (Raczynski, 2008). El que la transferencia se haga a las mujeres, generalmente se considera como una señal positiva, que indica de reconocimiento hacia las mujeres y hacia su papel en el manejo eficiente y la optimización de los recursos (Henríquez y Reca, 2005: 135-136; Riquelme y Valenzuela, 2005:52). “Se trata de un gesto de valoración de la mujer, pero en su papel más tradicional, el ámbito privado y doméstico... No obstante, el tema es discutible, pues algunos especialistas valoran que esta recepción del dinero por parte de la mujer se constituye en un instrumento de poder” (Ferre, 2005:52).

*Red Solidaria* se enfoca en el binomio niño o niña y persona cuidadora, sea la madre u otras personas de la familia, generalmente mujeres. Por eso, en más del 90% de los casos, las personas que reciben las transferencias y se comprometen a cumplir con las contraprestaciones, son mujeres. Por ejemplo, en cuatro caseríos estudiados cualitativamente, la totalidad de las titulares eran mujeres (Góchez, 2008). Del total de titulares, un 8% son hombres (Ávalos, 2008). En general, las mujeres que reciben las transferencias consideran que el recibir el bono “...les he ayudado para ser un poco mas independientes y a desenvolverse un poco mas como mujeres. ‘Está algo difícil esa respuesta porque ya como madre dijimos todo, ya como mujer a ser mas independiente, pues si porque aquí nos han enseñado que a veces los hombres dicen aquí yo mando y en el hogar deben ser los dos... he aprendido que no solo el hombre tiene derecho, uno también puede opinar... Yo no lo he alcanzado a lograr pero poco a poco se tiene que

lograr' (Zoila)" (Duke, 2008: 12). Una segunda perspectiva entre las mujeres entrevistadas indican que "la vida actual no ha cambiado a partir de Red Solidaria... aunque sí en cuanto a las capacitaciones constantes y el recibir el bono" (Duke, 2008: 13). Hay entonces acuerdo en torno a la importancia de que las transferencias sean dirigidas a las mujeres, y este alcanza a las propias autoridades del programa: "El programa ha creado empoderamiento. El Salvador es muy machista: cuando entran a las comunidades llegan los hombres. RS le dice que manden a traer a las mujeres porque la cosa es con ellas, firman los dos pero es con ellas" (Gallardo, 2006).

*Avancemos* se enfoca en los/as jóvenes y para ello tiene algún grado de dependencia de las madres aunque menor que el que parecen tener los otros dos programas: en un principio cada una de las dos instituciones ejecutoras tomó distintos caminos con respecto a la entrega de las transferencias. Una lo hizo directamente a los/as jóvenes; la otra a sus madres. Así, inicialmente la entrega del subsidio a las madres se planteó como algo más instrumental y práctico que de fondo, como si lo ha sido en otros programas, en particular en Red Solidaria, programa que subraya la importancia de darle el dinero a quien cuida . Evidentemente, una razón para esta diferencia entre programas es la edad de quienes son la preocupación principal del programa.

La entrega del dinero tiene lugar de la mano de nociones relativas a en qué debe ser gastado el dinero. En el caso de *Red Solidaria*, se espera que sea, en primer lugar, volcada a los niños y las niñas – por oposición a necesidades personales de sus madres –. Las mujeres consultadas en el marco de nuestros grupos focales coincidieron plenamente en que el dinero debía ser usado en sus hijos/as. En segundo lugar, el programa espera que sea principalmente alimentos, punto sobre el que sí se presentan desacuerdos: muchas mujeres consideran que si el niño está pasando frío o anda descalzo, son cobijas y zapatos lo que necesita, además de frijoles. Manifestaron además que las necesidades son muchísimas y la transferencia muy pequeña, por lo cual nadie mejor que ellas para priorizar qué comprar (Duke, 2008). Pese a que son minoría, hay algunas que si pueden ahorrar porque cuentan con mayores ingresos que el resto de las participantes..." (Duke, 2008: 7).

Las opiniones sobre el uso de las transferencias ponen en evidencia supuestos de género y de clase. De género porque tiene que ver con si las madres realmente “saben” en qué es mejor gastar y cuáles son los criterios de autoridad que emplean frente a ellas los funcionarios y las funcionarias del programa, estos últimos, con base a un supuesto criterio técnico. De clase porque como recogimos en el editorial del periódico de mayor circulación en Costa Rica – particularmente en sectores populares –: “Bien lo dice un refrán popular: “el que nace para maceta del corredor no pasa”, y es que pareciera que muchos se esfuerzan por mantenerse en la mediocridad y la pobreza. ¿Cómo es posible que el Gobierno destine -mediante el programa Avancemos- ¢30 mil y ¢50 mil mensuales para que los jóvenes se ayuden en los estudios, y ellos los utilizan en comprar tonterías?” (Ugalde, 2007).

Tanto en Chile como en El Salvador, los programas apuntan a la persona responsable de los cuidados. El que la transferencia se entregue a las mujeres, generalmente a las madres aunque a veces, especialmente en El Salvador, a las abuelas debido a gran cantidad de población emigrante, solo confirma que esas personas responsables son casi exclusivamente mujeres.

Entre las contraprestaciones a las que las personas se comprometen a cambio del subsidio, se encuentran servicios que pueden incluir o no y en distintos grados a las mujeres. En Chile y en El Salvador los programas representan avances para las mujeres en materia de acceso a servicios sociales, en particular de salud. En Chile, esta afirmación positiva está dada no tanto por creación de nuevos servicios, como por un acceso preferencial a los ya existentes. En Costa Rica no son las madres sino los/as propios jóvenes, quienes ven ampliado su acceso a servicios, en particular de salud.

Una segunda diferencia entre programas es producto de la amplitud de la oferta de política social propia de cada país: mayor en el *Chile Solidario* y mucho más acotada mediante *Red Solidaria*. También es atribuible al diseño de los programas: más ambicioso en su articulación con otras políticas sociales en Chile (incluyendo un abanico de oferta de transferencias y servicios que incluyen, por ejemplo, la vivienda), en menor medida en El Salvador, y más acotada al sector salud en Costa Rica.

En Chile, la “dimensión de salud es, quizás, una de las que contempla más mínimos relacionados con el género y la vinculación de éste con el ámbito de la sexualidad y reproducción femenina. Incluye, por ejemplo, que las embarazadas tengan sus controles de salud al día, según las normas del Ministerio de Salud, que las de 35 años y más tengan el examen de Papanicolau al día, y que aquellas que usan algún método anticonceptivo tengan control médico.” (Henríquez y Reca, 2005: 131). Estos mínimos, que por un lado refuerzan la idea de que la responsabilidad reproductiva es principalmente femenina, pero, por el otro, garantizan el acceso a servicios fundamentales para la salud de las mujeres. Además, “estas metas para grupos con débil incorporación a las redes de salud contribuyen a romper el comportamiento típico femenino, que desatiende y posterga el cuidado del cuerpo propio. En suma, son mínimos que favorecen el empoderamiento de las mujeres, aunque estas metas se encuentran presentes desde hace buen tiempo en los programas de salud”. (Henríquez y Reca, 2005: 131). Esta última valoración aplica también a *Red Solidaria*, más aún porque muchas de las mujeres a las que el programa ha dado cobertura, aunque básica, en salud, antes de la implementación del programa carecían de todo acceso.

En el caso de *Red Solidaria*, por un lado, el servicio de salud es más accesible debido a que, mediante brigadas médicas, llega a las propias comunidades rurales que forman parte del programa (Góchez, 2008). Además, se han promovido nuevos comportamientos para la asistencia a los servicios de salud, concretamente, entre las mujeres embarazadas, entre quienes se promueve que el parto tenga lugar en los hospitales. “Hemos aumentado, del 2002 para acá, cuando no teníamos tanto apoyo, verdad, estábamos quizás con un 15% de partos hospitalarios en el 2002 (...) ahora tenemos el 65% de parto hospitalario” (Góchez, 2008: 26). La mejora en la salud se refleja en la percepción de la población beneficiaria: el 56% considera que los niños se enferman menos, siguiendo al 78% que considera que los niños se alimentan mejor. Sin embargo, no es claro que se relacione con el acceso a servicios sino más bien con mayor capacidad de compra de medicamentos: un 57% de la población beneficiaria consultada indicó que destina el bono a medicamentos (segundo lugar, luego de alimentos, que es el principal destino para el 91% de la población consultada) (Góchez, 2008).

El que no necesariamente la mejora en el acceso a servicios de salud sea tan evidente y tan claramente percibido por la población puede ser reflejo de lo restringido de la oferta. Concretamente, el manual operativo del programa establece qué servicios de salud se ofrecen. Estos, como veremos, son bastante restringidos. Por ejemplo, para las mujeres, los servicios de salud son solo dirigidos a aquellas mujeres embarazadas al momento de realizarse el censo, de manera de evitar incentivar la fecundidad (Castañeda, 2008a). Los controles dirigidos a los niños y las niñas, comprenden vacunas, seguimiento de crecimiento y desarrollo de niños de 0-5 años, además de la asistencia escolar (Castañeda, 2008b:4).

### ***Balance***

Estos programas tienen en común que al entregar las transferencias a las mujeres, reconocen su valor y su papel en el manejo de los recursos del hogar. Los hacen con distintos grados: muy enfatizado y publicitado en El Salvador y Chile, menos en Costa Rica. También tienen en común el exigir una contraprestación que, por cómo es definida, favorece la ampliación del acceso a servicios sociales por parte de las mujeres adultas, tanto en Chile como El Salvador, no así en Costa Rica, y a una oferta de transferencias y servicios mucho más amplia en Chile que en El Salvador.

### **4.3 Superación de supuestos maternalistas (principio de anti explotación)**

“Como saben, en este proceso son las madres de familia, especialmente aquellas madres que son papa y mama las principales responsables, porque de ellas depende que se cumpla con los controles de salud y que sus hijos acudan a la escuela. A ellas quiero decirles que “Red Solidaria” como parte del programa presidencial “oportunidades”, es una de las respuestas que he dado para cumplir esta promesa de que las mujeres ya no estarán solas, de ayudarlas a sacar adelante a ellas y a sus familias.” (Saca, 2005).

### ***Proposiciones***

Mediante su componente de transferencias estos programas visibilizan el papel central que tienen las mujeres en la administración de los recursos de la familia y en la atención de niños y niñas <sup>(1.2)</sup>. Sin embargo, el componente de contraprestación incide negativamente en términos de igualdad entre hombres y mujeres, dado que las mujeres adultas son sujetas de la política social exclusivamente o predominantemente en su condición de madres o cuidadoras, y en el marco de su práctica en el ámbito doméstico <sup>(2.1)</sup>. Si bien se realiza inversión social en las niñas, el Estado refuerza el papel tradicional de las madres, en particular en torno al ámbito doméstico <sup>(4.3)</sup>.

### *Análisis*

Los programas se consideran maternalistas, cuando su diseño se basa y potencia el papel tradicional de las mujeres como únicas responsables de los cuidados y en el ámbito doméstico. En general, en toda América Latina, en los hechos, “la idea de familia como enlace con el programa no es otra que la mujer, madre o jefa de hogar que opera como interlocutora del programa para todos sus efectos. Así lo entienden los apoyos familiares, la propia mujer y su grupo familiar. Incluso, tanto hombres como mujeres que participan en el programa entienden que el bono familiar es una especie de retribución a la mujer en su rol de administradora de los recursos ya sea informales y de la política pública en torno a la sobrevivencia.” (Serrano, 2005b: 11). En general, “los programas “explotan” el imaginario social, que concibe a la mujer como dedicada al servicio de los demás, mientras que en los estudios se muestra que las mujeres que participan en dichas acciones están interesadas en obtener capacitación y acceso a activos y servicios financieros para insertarse en actividades productivas e incrementar sus ingresos.” (Serrano, 2005d: 58).

Los supuestos maternalistas están presentes en los tres programas. Se expresan, particularmente, en la exigencia de contraprestaciones a la entrega de las transferencias (es decir, en qué se pide a cambio de la entrega de los subsidios). Estos condicionamientos parecen ser mayores y más evidentemente maternalistas en El Salvador que en Chile y Costa Rica, dado que van más allá de demandar controles en salud y educación, e incluyen la propia capacitación orientada a resocialización de las

mujeres madres en materia de preparación de los alimentos, higiene y cuidados de niños y niñas. Estos contenidos, orientados a lograr “mejores madres”, entran en conflicto con promover mayores grados de autonomía de las mujeres con respecto a su papel como madres y amas de casa. Muchas entrevistadas aprecian que “... como mujer (se nos ha enseñado) a ser más independiente, pues si porque aquí nos han enseñado que a veces los hombres dicen aquí yo mando y en el hogar deben ser lo dos en el hogar y he aprendido que no solo el hombre tiene derecho, uno también puede opinar... Yo no lo he alcanzado a lograr pero poco a poco se tiene que lograr” (Zoila).” (Duke, 2008, p 12). A la vez, es indudable que la capacitación de las madres, componente central en este programa, genera efectos ambiguos: por un lado reproduce papeles tradicionales y por el otro, como lo señala la responsable del programa y lo sostiene la evidencia que encontramos mediante grupos focales, “desencadena cosas con las mujeres”, como la interacción y la organización (Gallardo, 2006).

Otra diferencia entre programas está dada porque el *Chile Solidario* explícitamente contempla la presencia de madre trabajadora como un escenario de intervención del Estado. Concretamente, establece que “en presencia de la madre trabajadora y en ausencia de otro adulto que pueda hacerse cargo de su cuidado, el o los niños menores de seis años se encuentren incorporados a algún sistema de cuidado infantil (si no hay vacantes disponibles, que al menos estén inscritos y postulando)” (Henríquez y Reca, 2005:107-108). No es claro si esta oferta de servicios se justifica principalmente en el reconocimiento de la corresponsabilidad del Estado en el cuidado de niños y niñas, o en la atención de necesidades básicas de alimentación, aprendizaje y protección para los niños (Henríquez y Reca, 2005: 129). En cualquier caso, el *Chile Solidario* contempla que los programas sociales puedan ser un mejor escenario de socialización que la familia y, por lo tanto, crea algunas condiciones para relaciones más igualitarias entre géneros (Henríquez y Reca, 2005:107-108). La oferta de servicios proviene de instituciones públicas de educación preescolar como la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y la Fundación Integra, instituciones que se crearon con anterioridad e independientemente del Chile Solidario.

En cambio, en *Red Solidaria*, el programa está casi exclusivamente enfocado en mejorar el papel de las mujeres en el ámbito doméstico, en tanto madres y cuidadoras. Por ejemplo, las acciones de capacitación contempladas en el programa tienen como objetivos mejorar las condiciones de higiene del hogar y de preparación de los alimentos. A la vez, una peculiaridad de Red Solidaria, es que aunque el foco está en el “binomio madre/hijo... este binomio no alude a relaciones de parentesco o biológicas, sino a relaciones de cuidado (por ejemplo, puede tratarse de una abuela y sus nietos)” (Ávalos, 2008). Si además tenemos en cuenta que este programa pone menos énfasis que Chile Solidaria en la inserción laboral y autonomía económica de las mujeres, este programa “perpetúa el papel tradicional de la mujer dentro de las familias, ya que es a ella a quien se le delega la mayor parte de las tareas de educación, alimentación y cuidado de los hijos/as” aunque tiene un contrapunto en la capacitación y sus efectos (Góchez, 2008: 25).

Más allá de los contenidos, en términos de asistencia, las capacitaciones pueden asistir mujeres u hombres y que más de la mitad de los corresponsables hombres han asistido al menos a una jornada de capacitación. Sin embargo, al ser opcional, generalmente es algo que el hombre hace solo si la mujer no puede. En tanto los hombres estén trabajando para traer dinero a la casa, de las mujeres beneficiarias del programa están de acuerdo con ser ellas las participantes principales. Algunas, sin embargo, señalan que sería importante que el programa les exigiera más a los hombres, especialmente si no son muy “responsables”: *“cumpliendo nosotras con las responsabilidades que nos piden quedan ellos libres para ir a trabajar...en mi caso mi esposo es responsable, pero si no fuera responsable me gustaría que le exigieran más”* (Edis)” (Duke, 2008: 9).

En *Costa Rica*, las madres reciben las transferencias o han sido recientemente incorporadas como receptoras de las transferencias con la idea de evitar que los/as jóvenes dilapiden la ayuda en artículos innecesarios como celulares o video juegos. Sin embargo, inicialmente las “dos entidades ejecutoras del Programa (FONABE e IMAS) difieren en cuanto a quién se le entrega el dinero. El titular del subsidio, genera que en algunos hogares el dinero lo recibe la madre o encargado (a) de familia –por medio del IMAS- y en otros hogares lo recibe el (la) estudiante –por medio del FONABE (...) -

También sucede que, si un estudiante se beneficia por medio del IMAS y su hermano (a) por medio del FONABE, entonces una parte de la transferencia monetaria condicionada la recibe la madre o encargado (a) de familia y la otra parte la recibe el (la) estudiante-.”(CGR, 2008:16).

En comparación, el programa costarricense, pone escasa atención en la “resocialización” de las madres, al menos a través de este programa. De los tres programas, este trabajo de resocialización es más evidente en El Salvador adonde las propias mujeres que forman parte del programa manifiestan que “a mi (el programa) me han cambiado, por ejemplo con mi hija... a mi me han enseñado (a) atenderle como se debe, a estar pendiente de ella... me han cambiado a hablar un poco más, a ser un poco más decidida con ella, como irla educando porque eso es parte entonces yo voy cambiando, porque voy conversando con mi hija desde que está chiquita, aja. Y si yo no viniera a las capacitaciones o tal vez nunca hubiera asistido a capacitaciones de autoestima, yo creo que no le dijera: “mira hija, vos vas a hacer esto o vas hacer esto otro, que quieres estudiar”, porque tal vez no llevaba esa meta para ella.” (Góchez, 2008: 29).

### ***Balance***

El reconocimiento al papel de las mujeres en el ámbito doméstico que trae aparejada la entrega a ellas de las transferencias, viene acompañado de maternalismo en el acceso a los servicios sociales. Estos servicios se orientan a atender a las mujeres en función de su papel reproductivo (caso de los servicios de salud, principalmente dirigidos a control de embarazo, parto y post parto) o de cuidados (caso de otros servicios incluidos en el Chile Solidario). Así, el grado de maternalismo es mayor en El Salvador y menor en Chile. Dado que en la ausencia de estos servicios conlleva importantes costos para las propias mujeres, el que los programas de TMC amplían estos servicios y midan resultados como ocurre en El Salvador, representa un claro avance para las mujeres y para el principio de anti explotación. No obstante, este tipo de acceso no es excluyente de un mayor énfasis a fortalecer el acceso de las mujeres a ingresos propios, para la cual necesitan una abanico de servicios, desde educación hasta crédito y corresponsabilidad en los cuidados.

#### **4.4 Afirmación positiva en el acceso a educación y salud (principio de anti marginación)**

##### ***Proposiciones***

Estos programas mejoran el acceso y/o la retención de niños, niñas y jóvenes a los servicios escolares y a los controles de salud; en este último caso, también de mujeres embarazadas y a veces en controles ginecológicos periódicos<sup>(1.1) (3.2)</sup>.

##### ***Análisis***

Estos programas tienen efectos en materia de acceso o permanencia en el acceso a servicios sociales. *Avancemos* se enfoca más en retención que en el acceso al sistema educativo. *Chile Solidario* se enfoca en acceso, aunque analistas observan que la mayoría de la población en el programa tenía acceso a los respectivos servicios antes de ser parte del programa. *Red Solidaria* se enfoca en acceso a servicios básicos de salud y educación y dado que el punto de partida era de frecuente inexistencia o insuficiencia de oferta, el programa ha tenido efectos en la ampliación de la cobertura de los servicios – principalmente en salud mientras que educación ha sido más importante el aumento en regularidad de la asistencia – que son condición necesaria para recibir la transferencia.

Los programas no hacen distinciones según sexo sino que se dirigen tanto a niños como a niñas o, en caso de Avancemos, a jóvenes. En Chile, estudios encuentran aumentos significantes y consistentes en la probabilidad de tener todos los niños y las niñas entre 4-5 años matriculados en preescolar (4-6 puntos porcentuales) y la matrícula de jóvenes de 6 a 15 años ha mejorado entre 7 y 9% (Galasso, 2006:18). Además de la mejora de servicios públicos está la amplitud de su acceso (Ferre, 2005). Se trata de “...referir a las beneficiarias de Chile Solidario a las instancias pertinentes del nivel local, sobre la base del perfil de la mujer y sus necesidades” (Henríquez y Reca, 2005: 127). Incluye, por ejemplo, que las embarazadas tengan sus controles de salud al día, según las normas del Ministerio de Salud, que las de 35 años y más tengan el examen de Papanicolau al día, y que aquellas que usan algún método anticonceptivo tengan control médico (Henríquez y

Reca, 2005: 131). Sin embargo, “no corresponde afirmar que el acceso a la escuela y el consultorio sean una nueva puerta que se abre para ellas, pues en Chile es amplia y masiva la participación en los servicios sociales de educación y salud. Entonces, queda un saldo a favor al instalar la idea de corresponsabilidad, pero no puede entenderse esta idea como un mecanismo que permite construir una relación que antes no existiera entre las familias con las ofertas públicas” (Serrano, 2005b: 11).

Confirmando estudios para otros países, *Red Solidaria* ha logrado un incremento en la regularidad de la asistencia a clases, tanto entre niños como entre niñas (Góchez, 2008:48). Mediante la condicionalidad se ha logrado que mejore la asistencia escolar dado que las madres “están pendientes de que si falta a la escuela el docente esté informado del motivo de su inasistencia, en tanto que si la causa es justificada no tiene repercusiones en la entrega del bono, de lo contrario aplica descuento” (Góchez, 2008: 26). “...Comparando los registros del primer trimestre de 2005 con los del mismo período en 2006 en las primeras 15 municipalidades establecidas por el programa, vemos que la matrícula escolar aumentó en un 23% en parvularia, 6% en los grados 1-3 y 9% en los grados 3-6. Los controles de salud infantil han experimentado un aumento del 47% y los controles maternos del 42%.” (Feitosa de Britto, 2008: 9). Lo que no podríamos determinar, es si estas mejoras se deben a incremento de la oferta, a cambios en el comportamiento escolar, o a ambos. Además, en general no se identifican diferencias sistemáticas en la asistencia escolar de niños y niñas, a excepción de jóvenes entre 13 y 15 años. En ese tramo de edad, no asisten el 17.5% de las mujeres y solo el 9.6% de los hombres. Si bien esta diferencia no ha sido estudiada en detalle, sí ha sido interpretada como asociada a roles culturales que establecen que en el área rural las niñas acompañen a sus madres en las tareas domésticas (Góchez, 2008).

Una diferencia entre niños y niñas podría estar asociada a los problemas de seguridad: uno de los factores a los que las madres y los padres atribuyen el que niños y niñas no completen los nueve años de educación básica, es, además de la falta de recursos, las dificultades para trasladarse de y hacia los centros escolares cuando los adultos/as trabajan y los peligros asociados a dicho traslado (Góchez, 2008:26). Sería de esperar que madres y padres perciban este peligro como mayor para las niñas que para los niños.

En el caso de *Costa Rica*, carecemos de evaluaciones relativas al efecto de *Avancemos* en la matrícula educativa salvo en el caso de colegios nocturnos, en los cuales más bien se produjo un aumento de la deserción: en el 2007 la deserción fue del 17%, mientras que en el 2006 había sido del 15%, de acuerdo un estudio del Departamento de Estadística del Ministerio de Educación (La Nación, 28/11/07). El ministro de Educación declaró a la prensa que esta población de los colegios nocturnos “es más difícil (...) Son muchachos de más edad, muchos trabajan y tienen hijos. Queremos juntar mecanismos de educación abierta para aplicarlos ahí”. (La Nación, 28/11/07).

Otra diferencia entre programas es resultado directo de cuánta atención se brinde a las mujeres adultas. En El Salvador, mediante *Red Solidaria*, las madres han participado de capacitaciones que ante sus ojos son muy valiosas: alfabetización, prevención de la violencia, salud sexual, cuidado de los alimentos, entre otros temas. De manera menos generalizada también ha tenido lugar capacitación orientada a crear destrezas o habilidades susceptibles de reflejarse en generación de empleo, por la otra. En Costa Rica el foco han sido las y los jóvenes, no las personas adultas. En Chile el acceso varía según la definición de necesidades que se hace con la familia.

En *Chile*, su momento, la ministra responsable del programa durante la administración Lagos “aseguró que los subsidios y pensiones que se proporcionan directamente a las mujeres a través del sistema de protección para la extrema pobreza han ido sentando las bases de una política de Estado que incorpora crecientemente el enfoque de equidad de género, pues las reformas que se están introduciendo en las pensiones asistenciales y los subsidios familiares apuntan precisamente a que sean entregados a las mujeres, salvo expresa delegación de ella en otros tutores. ‘Hemos conformado una política pública que reconoce que quien mejor puede administrar los recursos para salir de la pobreza son las mujeres’” (Hardy, 2006).

El rango de servicios a los que los programas promueven acceso varía claramente entre países. En Chile es a una oferta de servicios más amplia que El Salvador, y a su vez en

Costa Rica el programa se enmarca en oferta más universal, aunque más dispersa, de servicios que en Chile.

### ***Balance***

La afirmación positiva en el acceso a servicios de educación y salud es en términos socioeconómicos y no de género: las transferencias se dirigen indistintamente a niños y a niñas aunque en términos de servicios y por razones asociadas al punto 3, las mujeres alcanzan mayor acceso que los hombres. El rango de servicios es mínimo en El Salvador y máximo en Chile. Dada la escasa cobertura previa de los servicios sociales en las comunidades en que se lleva a cabo *Red Solidaria*, es en este país, es más claro que el programa de TMC ha conllevado ampliación de acceso a servicios, aún cuando es mínima (los servicios son muy básicos) y frecuentemente inestable (como puede ocurrir con los controles de salud). Dado que estas no distinguen entre niños y niñas, es de esperar que estén contribuyendo al acceso de unos y otras.

## **4.5 Demanda de reorganización de roles (principio de igualdad en el uso del tiempo)**

### ***Proposiciones***

En términos positivos, para la igualdad en el ámbito doméstico, la condicionalidad –es decir, la contraprestación que se exige a cambio de la transferencia monetaria –, puede orientarse para promover transformación de división sexual del trabajo. En términos negativos para la igualdad, los programas refuerzan la exclusiva responsabilidad de las mujeres en la gestión de la pobreza sin alterar a división sexual del trabajo en el hogar <sup>(2.4)</sup>. Por eso, los programas aumentarían las tensiones por el uso del tiempo <sup>(2.2)</sup>.

### ***Análisis***

Lejos de usar la condicionalidad para transformar la distribución del trabajo entre hombres y mujeres, los programas se apoyan en esta distribución y contribuyen así a

reproducirla. Por eso, no se observan cambios ni avances hacia una reorganización de roles femeninos y masculinos, particularmente en el ámbito doméstico. Esta situación es relativamente independiente de quién o quiénes reciben las transferencias: en principio, las mujeres pueden recibirlas pero ser hombres y mujeres a quienes los programas responsabilicen del seguimiento en la asistencia y el desempeño escolar y de salud. Este no es generalmente el caso y son las propias mujeres quienes asumen las contraprestaciones. Por ejemplo, en *Red Solidaria*, casi totalidad de quienes firman el compromiso de contraprestación con el programa son mujeres. Entre quienes son corresponsables, muchos son hombres y 6 de cada 10 han participado en alguna de las jornadas de capacitación. La principal razón para no participar es “Porque trabaja y no le queda tiempo (59.7%)”, seguida, muy de lejos por otras como que “No le han invitado” (6.4%) o “No le gusta asistir” (3.4%) (Góchez, 2008: 33).

En materia de tensiones por el uso del tiempo, los hallazgos varían según programas. En *Avancemos* el punto es poco controversial: como parte de la condicionalidad el programa les exige menos a las madres que a los/as propios/as jóvenes.

En *Chile Solidario*, “estas mujeres se van a incorporar al trabajo o van a beneficiar. Pero no hay una ley de corresponsabilidad. Están saliendo a trabajar, pero sin crear las condiciones necesarias en la familia. El Estado no está supliendo esas carencias, entonces se buscan redes sociales o familiares. El Estado apunta a que las mujeres trabajen dentro de su hogar, mientras ellas quieren salir a los ámbitos públicos sociales. El Estado está promoviendo un modelo en que se da ingreso económico a las mujeres, y quedarse en la casa, pero hay una dimensión de lo social que no se está resolviendo” (Carrera, 2008). Así, el programa permite colocar en el debate el tema del doble papel de la mujer (Raczynski, 2008) precisamente porque el programa impulsa acciones en materia de inserción laboral. En este caso el programa mismo estaría contribuyendo a detonar otro tipo de respuestas: “... la comisión asesora presidencial para políticas de la infancia está analizando la instalación de un sistema de protección social que no sólo beneficia a los niños, sino además sirve “como una herramienta que va a mejorar la situación de la mujer, que está muy tensionada entre su inserción laboral y las demandas de la vida doméstica y, particularmente, la maternidad.” (Gobierno de Chile, 2006).

En el caso de *Red Solidaria*, estas tensiones por el uso del tiempo no se parecen producirse, al menos no de esa manera. Incide el que este programa se haya iniciado en zonas rurales en las cuales hay pocas oportunidades de trabajo remunerado femenino y adonde la inserción laboral de las mujeres es escasa: la gran mayoría de las mujeres no cuentan con un trabajo remunerado (Góchez, 2008). Incide además, el que el programa intente que el tiempo requerido para la corresponsabilidad no sea aparte del tiempo necesario para recibir el servicio. Por ejemplo, en salud el “sello” se pone en el momento de recibir la atención en la unidad de salud (y la periodicidad varía según se trate de embarazo, de control prenatal, etc.). En educación es parecido: el “sello” se pone en la Escuela de Padres (Ávalos, 2008).

Analistas señalan que “... se intenta que las capacitaciones sean útiles y sirvan para empoderar a los beneficiarios, especialmente a las mujeres, que generalmente han tenido muy pocas oportunidades de participar en actividades organizadas fuera de la esfera doméstica” (Feitosa de Britto, 2008:8), y esa misma valoración fue la que encontramos por parte de las mujeres que participaron en grupos focales en tres comunidades del país. Así, encontramos que, lejos de acentuar una tensión por el uso de tiempo, las mujeres que forman parte del programa consideran que el tiempo destinado a capacitaciones y reuniones es tiempo bien empleado.

Además, bajo *Red Solidaria*, aunque la transferencia es dirigida principalmente a las mujeres. “la corresponsabilidad se firma con ambos, madre y padre... También se promueve [la participación de los hombres] en el componente de capacitación: se dirige a hombres y a mujeres, y los contenidos curriculares incorporan, por ejemplo, salud sexual y reproductiva de los hombres. En las capacitaciones, en muchos casos, los hombres llegan por curiosidad, para ver qué le dicen a las mujeres, y se quedan... Registros fotográficos muestran a hombres en papeles no tradicionales” (Ávalos, 2008). En los hechos, sin embargo, son las mujeres quienes mayoritariamente atienden las capacitaciones y asumen la responsabilidad de los controles de salud y de asistencia escolar.

Aún así, cuando la corresponsabilidad reproduce el papel tradicional de las mujeres en la familia, la otra cara de la moneda es que “brinda a las mujeres la oportunidad de salir de la casa, de tener más autoestima e independencia, relacionarse con otras personas de la comunidad, participar y expresar sus puntos de vista, mejorar su autoestima y reafirmar su identidad como mujeres mediante el proceso de capacitación” (Góchez, 2008:29). Esto no quiere decir que las mujeres no tengan que acomodar el tiempo: “Tiempo ninguno tenemos... el tiempo uno lo hace, porque tiempo no lo tenemos, tenemos montón de oficio que hacer en la casa, pero nosotros tenemos que hacer el lugar porque nos beneficia a nosotros (Zoila)”, “Se hace el tiempo” (Vilma). ¿Cómo? adecuando la jornada o bien los quehaceres del hogar levantándose más temprano o trasladando las actividades para otro día.” (Duke, 2008:9).

Lo que definitivamente genera problemas en el uso del tiempo de las mujeres rurales en El Salvador, es la falta de servicios: en comunidades en las que no hay agua corriente o electricidad, las mujeres dedican muchísimo tiempo a actividades como recoger leña y preparar los alimentos (Gallardo, 2008).

Más allá de quiénes reciben la contraprestación, en el *Chile Solidario*, ha sido documentado que las mujeres se perciben como las que deben impulsar a los hombres a trabajar y generar ingresos. Henríquez y Reca (2005) documenta que un funcionario dedicado al apoyo familiar en la comuna de Pudahuel en la Región Metropolitana señala que “las mujeres tienen harta responsabilidad, yo diría que las que son parejas de esos compadres tienen una responsabilidad enorme... (Ellas les dicen)... No te quedés en la casa flojeando, anda a trabajar, te quedaste un año trabajando y yo no te voy a aplaudir por el año, porque esa es tu responsabilidad, hiciste lo que tenías que hacer porque estai conmigo y tenís hijos” (...) “o sea que detrás de un buen hombre hay (siempre) una buena mujer; las mujeres son las que exigen, las mujeres son las que orientan” (Henríquez y Reca, 2005: 125). El enfoque familiarista corre el riesgo de obviar “la raíz estructural de los problemas que aquejan a la familia, invisibilizando a todos sus miembros y reafirmando los estereotipos de género que tensionan las relaciones en la pareja. Esto último se refiere a recargar a las mujeres con más preocupaciones sociales, quitándole a los hombres la posibilidad de asumir esos roles; y también a recargar a los

hombres con más preocupaciones productivas, que reproducen su rol proveedor, quitándole a las mujeres la oportunidad de participar en este campo” (Serrano, 2005b: 12).

Precisamente, entre funcionarios/as que implementan este y otros programas, hay diversidad de enfoques relativos al papel de hombres y mujeres. De hecho, “dada cierta carencia de directivas al respecto... las diferencias en las visiones y criterios de los AF respecto del papel y responsabilidades de la mujer en la familia es uno de los aspectos más interesantes de examinar al momento de realizar una evaluación de la influencia que sus intervenciones han significado para las familias, desde la perspectiva de género” (Riquelme y Valenzuela, 2005:122). Esta misma heterogeneidad de visiones, les impide ver las brechas de género actuales que existen en las familias “intervenidas”. Existe una “concepción asistencialista dentro del programa por parte de los municipios, los cuales... tienen más experiencia en políticas de tipo asistencial y no están preparados para enfrentar el desarrollo local con una perspectiva de participación y *empoderamiento* con vistas a superar la pobreza y menos aún incorporando un enfoque de género” (Rangel, 2005: 273-274).

### ***Balance***

El paradigma es común a los tres programas y está orientado al aprovechamiento antes que de transformación de la división sexual del trabajo . Las tensiones que esto generan en el uso del tiempo son, sin embargo, muy variables, en función de los entornos laborales en los que se insertan estos programas. La tensión es mínima en El Salvador porque las mujeres generalmente no tienen un trabajo remunerado y más bien, en muchos casos, ven al programa como una oportunidad para desarrollar herramientas que les permiten tener ingresos propios. Si bien los obstáculos para que esto ocurra se deriva de las características de los mercados laborales y del paradigma de no intervencionismo que abordamos bajo el punto 1, otro es la visión que funcionarios/as tienen del papel de las mujeres en el ámbito doméstico.

#### **4.6 Trato y paradigma igualitario por parte de funcionarios/as públicos (principio de igualdad en la valoración social)**

##### ***Proposiciones***

Los programas de TMC permiten una asignación de los recursos al margen del clientelismo propio de los programas históricos de transferencias; hay criterios explícitos y la población los conoce <sup>(3.1)</sup>. En términos negativos para la igualdad, perduran criterios asistencialistas y de “ayuda social” – por oposición a una noción de derecho – en el acceso a los programas sociales por parte de estas personas <sup>2.5</sup>.

##### ***Análisis***

Empíricamente es difícil de conocer el trato que funcionarios/as públicos le dan a las personas en condición de pobreza. Más allá del trato individual, nos interesa conocer cómo se establecen las relaciones de poder entre quienes tienen en sus manos la implementación de los programas, y la población que recibe las transferencias y los servicios. ¿Hay o no una idea de que son los/as funcionarios/as quienes “saben” cómo hacer las cosas relacionadas con la crianza y la gestión del hogar? En segundo lugar, nos interesa conocer en qué medida los criterios técnicos de definición de poblaciones beneficiarias ayudan a alejarse de relaciones clientelares y de las relaciones discrecionales que estas conllevan.

Comenzando por este segundo punto, en los tres países considerados, los programas de transferencias tienen una relación peculiar con la política. Por un lado, tienden a haber acuerdo en que estos programas se apoyan en instrumentos técnicos como mapas de pobreza, y en criterios explícitos de selección de beneficiarios/as como la ubicación por debajo de cierto nivel de ingresos o la presencia de niños/as de tales o cuales edades (Mauro, 2005; Góchez, 2008). En El Salvador, uno de los mayores reconocimientos a *Red Solidaria*, es que “la focalización geográfica utilizando el mapa de pobreza impide expansiones discrecionales de tipo político” (Feitosa de Britto, 2008: 23). De igual manera, “los municipios han sabido el orden y el momento en que van a ser beneficiarios

del programa sin importar el partido político de sus autoridades locales, generando una transparencia en la selección. (Castañeda, 2008a:4). En términos de instrumentos técnicos, Red Solidaria ha basado su asignación de recursos en un mapa de pobreza elaborado por el Facultad de Ciencias Sociales (FLACSO) de El Salvador y al censo de vivienda del 2007.

En el *Chile Solidario*, la selección de beneficiarios/as se hace a partir de puntajes obtenidos en una ficha de encuesta: “Primero, fueron seleccionadas aquellas familias con menor puntaje (a menor puntaje, mayor precariedad), teniendo en cuenta las diferentes regiones del país y las zonas urbanas y rurales” (Mauro, 2005:161). En *Avancemos* en Costa Rica, la selección de las/os jóvenes ha sido menos clara, en tanto los criterios varían entre entidades ejecutoras: “La población beneficiaria deberá estar calificada en condición de pobreza, vulnerabilidad, riesgo o exclusión social, de conformidad con los criterios e instrumentos de selección de las entidades ejecutoras.” (CGR, 2008:6). “Las entidades encargadas (FONABE e IMAS) tienen formas distintas para el ingreso de los beneficiarios en el Programa, “en un caso se debe completar la Ficha Socioeconómica cuya información es autodeclarada y se entrega al Comité de Becas para que determine si se otorga o no el subsidio; y en el otro caso, se debe esperar a que se le aplique en el domicilio la Ficha de Información Social (FIS) y que la información sea revisada y digitada en el SIPO para poder continuar con el proceso de selección” (CGR, 2008:17).

Una diferencia entre *Avancemos* y los otros dos programas es que el primero parece no distanciarse de formas históricas de asignación de recursos de los programas sociales, relacionadas con el clientelismo político. Recientemente un medio de prensa nacional publicaba que una diputada del partido en el gobierno, el Partido Liberación Nacional, “recibe en una oficina... solicitudes para becas estudiantiles, bonos de vivienda y trabajo”. Mientras tanto, el ministro de Vivienda y responsable en ese momento del programa *Avancemos* “reconocía que los diputados les remiten nombres de posibles beneficiarios, al igual que lo hacen las asociaciones de desarrollo integral, grupos sociales y la propia Iglesia (...)”. el mismo periódico cita el caso de Aura Rosa Hernández, quien declaró: “Trabajé como miembro de mesa en las elecciones y vine a pedir una beca del programa *Avancemos* para uno de mis hijos, y de paso un trabajito. Me dijeron que me

llamaban” (La Nación, 19/2/07). Si bien hicimos una búsqueda similar de periódicos para El Salvador y Chile, no encontramos denuncias de este tipo relacionadas con Red Solidaria y Chile Solidario, respectivamente.

“Durante el II Encuentro Interinstitucional del Programa Avancemos, el Ministro informó de una serie de irregularidades que se han presentado en zonas alejadas, como Talamanca, donde algunas personas han cobrado una comisión para la entrega de las ayudas...” (La Prensa Libre, 13/11/07)

A la vez, los tres programas se crearon con un alto grado de visibilidad en el marco de las plataformas de gobierno de Lagos, Saca y Arias en Chile, El Salvador y Costa Rica, respectivamente. Esto los posiciona como programas sociales capaces de brindar alto rédito político a los respectivos gobiernos.

En tercer lugar, está el tema de cómo y quiénes implementan los programas lo modelan y redefinen en el terreno. En *Chile Solidario*, uno de los temas debatidos ha sido la politización del programa por parte de los respectivos municipios: “surgieron en un primer momento ciertas aprensiones, relacionadas con la capacidad de recursos humanos y financiera de los municipios para asumir la puesta en marcha de una intervención social diseñada centralmente. Otro factor debatido fue el riesgo de politización y deficiente implementación que podía implicar el trabajo con municipios de gran diversidad y heterogeneidad en términos de recursos humanos, capacidad de gestión y orientaciones políticas” (Rangel, 2005: 237). En Costa Rica la implementación de *Avancemos* es altamente centralizada. *Red Solidaria* se ha implementado indistintamente del partido a cargo de las alcaldías.

Una diferencia fundamental entre los tres países es el grado en que el Estado se apoya en personal del Estado o en organizaciones no gubernamentales (ONGs) para su implementación. La presencia de ONGs es máxima en El Salvador y tiene un papel menor en Costa Rica (aunque sí lo ha tenido en el diseño de instrumentos para el monitoreo y la evaluación, a cargo, por ejemplo, de la FLACSO). Este es un punto en el que deberemos indagar con mayor detalle.

En términos generales, la población se ubica en el cruce de dos tendencias contradictorias: por un lado, mayor apoyo técnico “protege” a la población de las arbitrariedades del clientelismo; por el otro, esta centralidad del conocimiento experto ubica a las personas, en particular a las mujeres, en un lugar de vulnerabilidad y de “desconocimiento”. En tercer lugar, en *Chile* ha sido documentado que en “... los municipios tienen más experiencia en políticas de tipo asistencial y no están preparados para enfrentar el desarrollo local con una perspectiva de participación y *empoderamiento* con vistas a superar la pobreza y menos aún incorporando un enfoque de género” (Rangel, 2005: 273-274). En cuarto lugar, “La función de bienestar social ligada al acceso a mayores oportunidades y generación de capacidades se encuentra desperfilada en el programa. Este es un asunto no solo del diseño del programa orientado a generar una red de protección, sino también una restricción que está presente en la realidad vital de las familias marcadas por severas carencias en diversos planos de la vida material y no material. Las familias participantes de Chile Solidario demandan soluciones específicas en torno a necesidades apremiantes. La lógica de la carencia se impone sobre la lógica de la promoción y el desarrollo social.” (Serrano, 2005b: 10) “Se perpetúa de esta forma, en la mayoría de los casos, la mecánica de la asistencia social que deja muy poco campo para elaborar aquellas temáticas que podrían colaborar a revertir y/o mejorar la condición social de pobreza y exclusión: capacidades, autonomía, derechos ciudadanos, voz pública, etc...” (Serrano, 2005a: 15).

Lo que es más evidente es el supuesto (indicador de desvalorización social) de que las madres “no saben” como sí saben los/as funcionarios/as en un amplio rango de áreas (que en algunos casos van desde la sexualidad hasta la capacidad para educar a hijos e hijas).

En *Costa Rica* esta relación con las madres está fuera del ámbito de intervención del programa de transferencias condicionadas y es más bien ser ámbito de otros sectores de política social, en particular de salud aunque también de otros programas asistenciales.

### ***Balance***

Dado que los programas están diseñados en base a aprovechar una división sexual del trabajo existente, hay una tensión entre dicho diseño y el que el condicionamiento se use para reorganizar roles en el ámbito doméstico. Para hacerlo, debería tener menos importancia lo que ahora es el objetivo central de estos programas –la formación de capital humano de niños y niñas–, antes que cualquier agenda propiamente dirigida a la población adulta. Desde este punto de vista, a lo más que pueden llegar estos programas es a desplegar un “feminismo de la diferencia”, que valora altamente a las mujeres pero desde aquellas tareas asociadas a la reproducción y a los cuidados. A la vez, la manera en que un paradigma tradicional del reparto de tareas entre hombres y mujeres se lleva a la práctica, así como su homogeneidad o fisura en interpretación, varía según las capacidades técnicas e institucionales que el Estado tenga y, en función de esta, según su intervención sea directa (como en Costa Rica) o indirecta (como en El Salvador).

#### **4.7 Reducción de brechas socioeconómicas en el acceso al ingreso social (principio de igualdad en el ingreso)**

##### ***Proposiciones***

En términos positivos para la igualdad, estos programas aumentan de expectativas que tiene la población con respecto al papel que el Estado puede tener en reasignar recursos <sup>(3.3)</sup>. A la vez, el enfoque asistencial en el que se asientan, genera entre la población que accede a estos programas, muestras de gratitud antes que fortalecimiento de ciudadanía o noción de derechos <sup>(4.1)</sup>.

##### ***Análisis***

En materia de acceso al ingreso social debería haber mejoras dadas por mayores grados de autonomía respecto al clientelismo político, lo cual debería revertir positivamente en una mayor expectativa de la población respecto al papel redistributivo del Estado. En materia de brechas de acceso deberían estar incidiendo positivamente en las relaciones de equidad, aunque el uso de los recursos sea “microfocalizado” y revierta principalmente en niños/as y jóvenes.

En *Chile*, hay controversia respecto a si el programa ha aumentado o no el acceso a servicios: "... la mayoría de las familias beneficiarias urbanas había sido atendida anteriormente por el municipio y tenía bastante conocimiento de la oferta programática disponible" (Cohen y Villatoro, 2006:208). Sin embargo, otros analistas señalan que la población entiende y conoce mejor a cuáles programas tiene acceso y derecho a tener acceso, generando una mayor demanda de aquellos programas públicos que satisfacen sus necesidades (Galasso, 2006:1-7). En el caso de *Avancemos*, antes que a ampliación de oferta de servicios, el programa está orientado al uso efectivo – vale decir, más permanente – de servicios ya disponibles.

Una segunda controversia gira en torno a si la transferencia genera o no dependencia hacia el Estado por parte de las familias. En el caso del *Chile Solidario*, "...el bono de protección a la familia es un componente que ha suscitado controversia porque se argumenta que podría generar dependencia de las familias. Sin embargo, el gobierno sostiene que el monto asignado a los bonos disminuye en el tiempo, por lo que no provocaría tal efecto; más bien es considerado un aporte para la realización de ciertos trámites, como obtener cédula de identidad y certificados, o como aporte para necesidades específicas" (Henríquez y Reca, 2005: 103). Otros indican que se ha mostrado "...la existencia de familias que emplean los servicios del Programa como mecanismos para sobrevivir, sin llevar a cabo iniciativas personales para cambiar su situación." (Cohen et al, 2006, p 208). En el caso de *Red Solidaria* es claro que el bono genera dependencia, especialmente dado que su entrega no tiene lugar paralelamente a la generación de mejores condiciones para la generación de ingresos propios.

En *El Salvador*, "... los artículos en los periódicos han señalado que el comienzo del año escolar, después de que *Red Solidaria* fuera presentada en los primeros 15 municipios seleccionados, estuvo marcada por la falta de aulas, equipamiento y profesores necesarios para responder al aumento de matrícula resultante del programa... los incentivos que aumentan la demanda de servicios sociales, especialmente cuando se relacionan con un programa tan visible como Red Solidaria, debería funcionar como una presión positiva para la expansión de la cobertura del servicio y motivar a la población para acceder a los

derechos básicos que pueden ejercer.” (Feitosa de Britto, 2008, 19-20). Además, el programa ha generado la expectativa, mayor o menor según comunidades, de que continúe aún con el cambio de gobierno y, eventualmente, de partido político a cargo del Poder Ejecutivo (Góchez, 2008: 28).

En el caso de El Salvador, se ha determinado que la población “desarrolla un sentimiento de gratitud hacia las autoridades de gobierno... pero a su vez no desarrollar una visión futura de los beneficios que están recibiendo, puesto que su mayor anhelo es que el programa continúe pasados los 3 años que establece el convenio”(Góchez, 2008: 26). El bono genera agradecimiento y éste está dirigido hacia el presidente de la República. ¿Qué pasa si no continúa? “Nada; pedirle al Señor que regrese el programa Red Solidaria” (Góchez, 2008: 28). Por el momento, no encontramos evidencia de que *Red Solidaria* afiance la noción de que la política social es un derecho ciudadano. El programa ha generado más bien sentimientos de gratitud: “Nos sentimos felices, porque el presidente nos ha tomado en cuenta, ya que ningún presidente había hecho algo igual” (Góchez, 2008: 29). La relación directa entre programa y presidente es producto de las “acciones de difusión institucional y su frecuente asociación a la figura presidencial” así como el propagandístico de este programa por parte del gobierno (Feitosa de Britto, 2008: 23-24). Aún así, el programa muestra el potencial de que la población espere más del Estado. Concretamente, las personas consultadas dijeron requerir: aumento en el monto del bono, servicios de salud, desarrollo de la economía local, becas para bachillerato, guarderías creación de empleo para mujeres, apoyo a y reactivación de la agricultura e infraestructura como puentes y calles (Duke, 2008: 13-14).

En el caso de *Avancemos*, la prensa denunció importante protagonismo de los jefes gubernamentales, en particular del ministro responsable del programa. Así lo informaron los dos periódicos más importantes en el país: “El ministro de Vivienda y Lucha contra la Pobreza... inició una serie de visitas por colegios públicos para instar a los jóvenes a incorporarse al Programa Avancemos, así como para conversar con los docentes acerca de la buena marcha de este programa. Un grupo de representantes de Avancemos también colocarán un “stand” informativo en las instituciones para atender consultas y recibir solicitudes.” (Diario Extra, 19/2/08). El ministro “se forja imagen de ‘ministro de los

pobres' (...) Durante ese período [entre febrero y abril del 2008], tuvo por semana un promedio de dos actos públicos para entrega de bonos, casas acabadas, o becas del programa “Avancemos” asignadas por el IMAS.” (La Nación, 16/4/08).

### ***Balance***

Los tres programas permiten una reducción de brechas socioeconómicas en el acceso al ingreso social. Sin embargo, esta reducción es cualitativamente distinta entre programas debido a los regímenes de bienestar en los que se insertan. Mientras que en Chile la evidencia sugiera que la población que accede al programa *Chile Solidario* tenía ya acceso a servicios sociales, y algo similar estaría ocurriendo en Costa Rica, este no es el caso en El Salvador. En este último caso, el programa *Red Solidaria* ha tenido un claro efecto de ampliación de servicios sociales entre población rural previamente carente de dichos servicios – aunque de la mano de múltiples problemas de infraestructura, recursos humanos, etc. –. Además, históricamente la población tuvo escasa o nula experiencia con un Estado redistribuidor, por lo que el enfoque, más clientelar y asociado a la caridad y la ayuda, o más de derechos, incide fuertemente en cómo la población están recibiendo las transferencias y los servicios. Así, pareciera que en Chile el acceso se inserta en expectativas preexistentes con respecto al papel del Estado, mientras que en El Salvador tienden a fortalecer una percepción de agradecimiento a una persona, el presidente de la república, en tanto figura política asociada al programa. En Costa Rica, mientras tanto, *Avancemos* es un programa muy puntual en el marco de un Estado redistribuidor y de una población con altas expectativas con respecto a su papel.

Sea que se inserte en un entorno que vincula el programa con derechos o con la asistencia y la caridad del Estado hacia la población pobre, en Costa Rica, al igual que en El Salvador aunque tal vez en menor medida en Chile, los programas se asocian a las respectivas administraciones de gobierno. Esto ocurre al margen de los criterios empleados para seleccionar beneficiarios/as – y su carácter más o menos técnico –.

#### 4. Síntesis y conclusiones

A partir de un instrumento teórico-conceptual novedoso, arriba exploramos la relación entre los programas de transferencias monetarias condicionadas y la igualdad de género. Para eso buscamos poner atención a los detalles de cada programa. Seguidamente, en cambio, buscamos hacer un balance de esta relación y explorar respuestas a la pregunta de en qué medida los grados en que estos programas promueven o no mayores grados de igualdad entre hombres y mujeres y entre los papeles que estos desempeñan, están en realidad asociados más a los regímenes de bienestar en que insertan que a los programas propiamente dichos.

El cuadro 4 consolida, de manera muy esquemática, principales ideas presentadas previamente en el balance. En general, si observamos el diseño, hay un alto grado de homogeneidad entre programas. Primero, los tres programas promueven una afirmación positiva en el acceso de las mujeres a la política social, en particular mediante el acceso a las transferencias (columna 2, proposiciones número 2 y 7 en el cuadro). En cambio, y en segundo lugar, el acceso a los servicios de educación y salud se promueve de manera universal, tanto entre niños como entre niñas (proposición número 4). Tercero, se asientan en supuestos maternalistas y solo de maneras relativamente marginales contemplan o promueven las mujeres trabajadoras y hombres cuidadores (proposición número 3). Cuarto, ninguno de los tres programas promueve una reorganización de roles en la familia (proposición número 5). En todo caso, el programa deja librado dicha reorganización a preferencias de las familias que son poco probables en ausencia de una creación de condiciones para que estas ocurran. Los programas parten de que las mujeres saben gestionar mejor los recursos de la familia y el cuidado de niños y niñas. Por eso, y quinto lugar, valoran a las mujeres en tanto madres pero no necesariamente las valoran en tanto ciudadanas o trabajadoras (proposición número 6). Finalmente, en tanto tienen débil articulación con el empleo y el fomento productivo, los programas tienden a tener una débil relación con la generación autónoma de ingresos. Sin embargo, hay variaciones expresadas en mayor articulación en el caso de Chile y menor en Costa Rica y El Salvador (proposición número 1).

Diferencias importantes entre programas aluden, primero, al grado en que han explicitado su articulación con el empleo y la producción. Esta es mayor en Chile Solidario y en Red Solidaria que en Avancemos. Segundo, hay diferencias en el grado en que los programas se dirigen también a las mujeres adultas, más allá de involucrarlas para recibir la transferencia o para responder a la condicionalidad. Este involucramiento de las mujeres adultas es también mayor en Chile Solidario y en Red Solidaria que en Avancemos. Tercero, en general las mujeres se suman al programa en tanto madres, pero hay diferencias en el grado en que el programa contempla la presencia de mujeres trabajadoras (Chile Solidario) o de hombres cuidadores (Red Solidaria). Cuarto, hay una diferencia en la amplitud de transferencias y servicios a los que tienen lugar quienes acceden al programa y, por lo tanto, en los grados de desmercantilización de necesidades que estos programas permiten. Esta es mayor en Chile y menor en El Salvador. De todas las diferencias identificadas, esta es una que tiene directa relación con el régimen de bienestar en que se insertan los programas. Mientras que en Chile estamos frente a un régimen con estado fuerte e inversión pública social comparativamente alta, en El Salvador estamos frente a un régimen familiarista e inversión baja. Quinto, se presentan diferencias en la tensión por el uso del tiempo de las mujeres. Esta es mayor en zonas urbanas, adonde es más frecuente que las mujeres tengan trabajo remunerado. Sexto, varía el grado en que la implementación del programa la hacen propiamente funcionarios/as públicos, versus recurrir a gobiernos locales y a organizaciones no gubernamentales. Esto último es mayor en El Salvador, menor en Costa Rica, e intermedio en Chile. Independientemente de lo que se diga en el papel, cuanto mayor la diversidad de actores que participan, mayor será también la heterogeneidad de visiones desplegadas en materia de relaciones de género.

Cuadro 4. Transferencias condicionadas en Chile, Costa Rica y El Salvador: balance según visión multidimensional de la igualdad de género						
(1)	(2)	(3)			(4)	(5)
Los programas promueven	Proposiciones para valorar desempeño	CH	CR	ELS	Es común a los 3 programas el que:	Es diferente entre programas el que:
Anti pobreza	1. Mayor ocupación y acceso a ingresos monetarios por parte de las mujeres	No hacia las mujeres aunque sí en general	Marginal	Marginal	No intervengan en la generación de empleo	Haya mayor o menor articulación con la generación de ingresos
	2. Afirmación positiva femenina en el acceso a la política social	Sí	Sí	Sí	La contraprestación combine acceso a servicios de educación y salud	Se priorice o no a las mujeres adultas en el acceso a servicios sociales
Anti explotación	3. Superación de supuestos maternalistas	En algún grado (ellas como trabajadoras)	No	En el papel (ellos como cuidadores)	El acceso de las mujeres a los servicios sea principalmente desde su papel reproductivo	Se promueva una consideración aunque sea mínima de las mujeres como proveedoras de ingresos y de los hombres como potenciales cuidadores
Anti marginación	4. Afirmación positiva femenina en acceso a servicios de educación y salud	No	No	No	La afirmación positiva sea básicamente socioeconómica	Las transferencias y servicios disponibles sean más amplias en Chile y menos en El Salvador
Pro igualdad en el uso del tiempo	5. Demanda de reorganización de roles entre hombres y mujeres	No	No	No	Programas aprovechen antes que transformen la división sexual del trabajo	Las tensiones en el uso del tiempo varíen según los respectivos entornos laborales
Pro igualdad en la valoración social	6. Trato y paradigma igualitario por parte funcionarios/as públicos	Sí y no	Sí y no	Sí y no	Programas reflejen cierto feminismo de la diferencia	Varíe el grado en que los programas se ejecutan a partir de capacidades técnicas e institucionales propias, incidiendo en visiones de género “en terreno”
Pro igualdad en el ingreso social	7. Reducción de brechas en ingreso entre hombres y mujeres	Sí	NN	Sí	En general, mayor grado de desmercantilización femenina	La desmercantilización alcance mayor o menor grado

Esta relativa homogeneidad entre programas insertos en regímenes de bienestar altamente diferenciados, indicaría que ésta se debe más a aspectos de diseño de los programas, que de articulación de las políticas sociales con los mercados laborales y las familias. En segundo lugar, indicaría que es posible introducir cambios en el diseño de los programas, que permita que estos programas promuevan mayores grados de igualdad de género. Tercero, esto sería posible sin dejar a un lado los objetivos actuales explícitos relativos al mejoramiento de la formación de capital humano en niños y niñas. Cuarto, los hay dos aspectos críticos que atender ante posibles cambios en el diseño de los programas: en materia de articulación con el mercado laboral y la producción, en particular para promover mayor acceso y grados de autonomía económica de las mujeres (proposición número 1 en el cuadro); y en materia de que el Estado tenga un papel más activo en promover la reorganización de roles familiares, en particular, una mayor presencia de hombres cuidadores (proposición número 5). De ambos “nudos”, el más fácil y aceptado socialmente es el primero.

En el balance de las distintas dimensiones de análisis, consideramos que los programas de transferencias condicionadas afectan las relaciones de género de una manera que no admite blancos ni negros, sino grises. Y es precisamente a partir de estos grises que, consideramos, las TMC podrían reformularse para promover en lugar de reforzar la desigualdad de género. El hacerlo implicaría cambios del programa “hacia adentro”, es decir, del propio diseño, y del programa hacia afuera, es decir, de articulación con otras políticas (sociales pero también laborales y productivas). La principal decisión política que se requiere es el darle a las mujeres en el marco de estos programas, el mismo lugar de importancia que los programas dan hoy a niños, niñas y jóvenes. Para algunos/as esta preocupación por las mujeres y por la igualdad de género es y será una cuestión de principios. Para otros/as, en cambio, será instrumental al cumplimiento de los objetivos que en el mediano plazo se busca alcanzar para los niños, las niñas y los/as jóvenes de hoy. En uno u otro caso, sería deseable y posible que desde los programas de transferencias condicionadas se definirían “rutas críticas” para correr las fronteras de la pobreza, la explotación, la marginación y la desigualdad. Dichas rutas necesariamente reflejarán el escenario de política social propio de cada país según el régimen de bienestar en el que se inserta cada programa.

## 5. Bibliografía

### Citada

- Ávalos, Marta Carolina (2008). Directora técnica Programa Red Solidaria. Entrevista 04 de marzo, Juliana Martínez. El Salvador.
- Barba, Carlos (2007). *¿Combatir la pobreza o construir ciudadanía para todos? América Latina. Regímenes de bienestar en transición al inicial el siglo XXI*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Brownmiller, Susan (1975). *Against Our Will: Men, Women, and Rape*. New York: Simon & Schuster.
- Carrera, Carola (2008). Investigadora de HUMANAS. Entrevista 06 de junio, Koen Voorend y Ariana Araujo. Santiago de Chile.
- Castañeda, Tarsicio (2008a). “Red Solidaria de El Salvador: Avances y Retos para el Futuro”. Programa Red Solidaria, [http://www.redsolidaria.gob.sv/component/option,com\\_docman/task,cat\\_view/gid,42/](http://www.redsolidaria.gob.sv/component/option,com_docman/task,cat_view/gid,42/). Consultado agosto, 2008.
- Castañeda, Tarsicio (2008b). “Red Solidaria de El Salvador: Avances y Retos para el Futuro” (PPT) Programa Red Solidaria, [http://www.redsolidaria.gob.sv/component/option,com\\_docman/task,cat\\_view/gid,42/](http://www.redsolidaria.gob.sv/component/option,com_docman/task,cat_view/gid,42/). Consultado agosto, 2008.
- CEPAL (2007). *Panorama social de América Latina 2007*. Santiago de Chile: CEPAL, Noviembre de 2007.
- CEPAL (2006). *Panorama Social de América Latina 2006*. Santiago de Chile: CEPAL, Diciembre de 2006.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco (editores) (2006). *Transferencias con corresponsabilidad: una mirada latinoamericana*. México: FLACSO.
- Cohen, Ernesto y Villatoro Pablo (2006). *Chile: Puente-Chile Solidario*. En: Cohen y Franco (2006). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. FLACSO-México. Pp. 179-226.

- Contraloría General de la República (2008). *Informe No. DFOE-SOC-17-2008: Informe sobre el diseño y ejecución del programa de transferencia monetaria condicionada denominado "Avancemos"*. Documento mimeografiado. Setiembre, 2008.
- Crompton, Rosemary (1998). "Reviewed Work(s): *Gender Transformations* by Sylvia Walby". *The British Journal of Sociology*, volumen 49, número 4, Pp. 678-679.
- Diario Extra (19/2/08). "Zumbado inició gira por colegios públicos".  
<http://www.diarioextra.com/2008/febrero/19/nacionales02.php>. Consultado octubre, 2008.
- Diario Extra (20/07/07). "Compran celular con dinero que les dan para el colegio".  
<http://www.diarioextra.com/2007/julio/20/opinion01.php>. Consultado octubre, 2008.
- Duke, Karen (2008). *Reporte de grupos focales, Proyecto Regímenes de Bienestar y Variedades de Patriarcado en América Latina*. 30 de julio. El Salvador. Pp. 14.
- Esping-Andersen, Gosta (1990). *The tree worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Feitosa de Britto, Tatiana (2008). "Los desafíos del programa de transferencias monetarias condicionadas en El Salvador, Red Solidaria", en Internacional Poverty Centre, No. 9. Programa Red Solidaria,  
[http://www.redsolidaria.gob.sv/component/option,com\\_docman/task,cat\\_view/gid,42/](http://www.redsolidaria.gob.sv/component/option,com_docman/task,cat_view/gid,42/). Consultado agosto, 2008.
- Ferre, María Ester (2005). El sistema de Chile Solidario: ¿Una política innovadora para erradicar la pobreza? En: Riquelme, Verónica y Valenzuela, María Elena (editoras). 2005. *Chile Solidario y los desafíos de la igualdad. Proyecto género, pobreza y empleo*. Oficina Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Pp. 25-76.
- Filgueira, Fernando (1998). "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada." Pp. 71-116, en *Ciudadanía y política social*, editado por Brian Roberts. San José, Costa Rica: FLACSO/SSRC.
- Fraser, Nancy (1994). "After the Family Wage: Gender Equity and the Welfare State." *Political Theory* 22: 591-618.
- Galasso, Emanuela (2006). "With their effort and one opportunity": *Alleviating extreme poverty in Chile*. Banco Mundial. En: *Conferences: Policy Seminar with Emanuela Galasso: Evaluation Results of Chile Solidario: With Their Effort and One*

- Opportunity, [http://www.iadb.org/res/pub\\_desc.cfm?pub\\_id=S-1](http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=S-1), Consultado setiembre, 2008.
- Gallardo, Cecilia (2008). *Entrevista en el Diario de Hoy*, 20/02/08. El Salvador. <http://www.elsalvador.com/noticias/2006/10/18/nacional/nac2.asp>. Consultado marzo, 2008.
- Gallardo, Cecilia (2007). “Red Solidaria no es una bandera política, es un programa de país” *Centroamérica* 21. <http://www.centroamerica21.com/web21/edit/25-2/nacion2.html>. Consultado 10/04.
- Gallardo, Cecilia (2006). “Red solidaria “atrapa” la pobreza” *El Diario de Hoy*, 20/02/2008 <http://www.elsalvador.com/noticias/2006/10/18/nacional/nac2.asp>. Consultado marzo, 2008.
- Gallardo, Cecilia (2005). “Palabras contra la pobreza”, 6/03/2005, FaroNet, [http://www.elfaro.net/secciones/noticias/20050307/noticias12\\_20050307.asp](http://www.elfaro.net/secciones/noticias/20050307/noticias12_20050307.asp). Consultado marzo, 2008.
- Gobierno de Chile (2006). Analizan aportes de Chile Solidario al enfoque de género. Programa Chile Solidario, <http://www.chilesolidario.gov.cl/publico/noticias.php?not=395>, accesado setiembre, 2008.
- Góchez, Rafael (2008). *Percepción de los beneficiarios del funcionamiento e impacto de Red Solidaria*. <http://www.redsolidaria.gob.sv/content/view/810/>. Consultado agosto, 2008.
- Gough, Ian y Wood, Geof (editores) (2004). *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Henríquez, Helia y Reca, Inés (2005). “Propuestas para fortalecer los componentes de género en el sistema de protección Chile Solidario.” En: Riquelme, Verónica y Valenzuela, María Elena (editoras). *Chile Solidario y los desafíos de la igualdad. Proyecto género, pobreza y empleo*. Oficina Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Pp. 77-156. <http://www.chilesolidario.gov.cl/publico/noticias.php?not=395>, Consultado setiembre, 2008.

- La Nación (16/4/08). “Zumbado se forja “imagen de ministro de los pobres””.  
[http://www.nacion.com/ln\\_ee/2008/abril/16/pais1495521.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2008/abril/16/pais1495521.html). Consultado octubre, 2008.
- La Nación (28/11/07). “29.000 alumnos dejaron aulas en el primer semestre del 2007”.  
[http://www.nacion.com/ln\\_ee/2007/noviembre/28/pais1332603.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2007/noviembre/28/pais1332603.html). Consultado octubre, 2008.
- La Nación (19/02/07). “Oficina de diputada tramita bonos y becas”.  
[http://www.nacion.com/ln\\_ee/2007/febrero/13/pais994599.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2007/febrero/13/pais994599.html). Consultado octubre, 2008.
- La Prensa Libre (30/01/08). “Universidades privadas darán 1.000 becas a jóvenes del programa Avancemos”.  
<http://www.prensalibre.co.cr/2008/enero/30/nacionales04.php>. Consultado octubre, 2008.
- La Prensa Libre (13/11/07). “Pobreza extrema desafía el programa “Avancemos”.  
<http://www.prensalibre.co.cr/2007/noviembre/13/nacionales09.php>. Consultado octubre, 2008.
- Lewis, Jane (1992). “Gender and the Development of Welfare Regimes.” En: Journal of European Social Policy, 2 (3): Pp. 159-73.
- MacKinnon, Catherine (1989). *Towards a Feminist Theory of the State*. Cambridge: Harvard University Press.
- Martínez Franzoni, Juliana (2008). *Domesticar la incertidumbre en América Latina: mercados laborales, política social y familias*. San José: Editorial de la UCR.
- Mauro, Amelia (2005). “Familias y población de Chile Solidario”. En: Riquelme, Verónica y Valenzuela, María Elena (editoras). *Chile Solidario y los desafíos de la igualdad. Proyecto género, pobreza y empleo*. Oficina Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Pp. 157-231.
- Milosavljevic, Vivian (2007). *Estadísticas para la equidad de género: magnitudes y tendencias en América Latina*. Cuadernos de la CEPAL N° 92. Santiago de Chile: CEPAL, UNIFEM, 2007.
- Molyneux, Maxine (2007). “Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State?” Documento número 1. Geneva: UNRISD.

- Molyneux, Maxine (2006). “*Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progreso/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme*”, *Social Policy & Administration*, 40 (4), Pp. 425–449.
- Molyneux, Maxine (2005). “Más allá del debate sobre el trabajo doméstico”. En Dinah Rodríguez y Jennifer Cooper *El debate sobre el trabajo doméstico*, México: UNAM.
- Molyneux, Maxine (2001). *Women's Movements in International Perspective: Latin America and Beyond*. Basingstoke: Palgrave, and London: Institute of Latin American Studies, University of London.
- O'Connor, Julia, Ann Shola Orloff and Sheila Shaver (1999). *States, Markets, Families. Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain and The United States*. England: Cambridge University Press.
- OIT (2005). *Panorama Laboral 2005: América Latina y el Caribe (Avance primer semestre)*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Orloff, Ann Shola (1996). “*Gender and the Welfare State*”, Institute for Research on Poverty Discussion Paper no. 1082-96 , University of Wisconsin – Madison.
- Palma, Julieta y Raúl Urzúa (2005). *Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: el caso de Chile Solidario*. Colección: Políticas sociales/12. UNESCO.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo. 1999. *From the Finca to the Maquila: Labour and Capitalist Development in Central America*. Colorado: Boulder, Westview Press.
- Raczynski, Dagmar (2008). Socióloga de Asesorías para el Desarrollo. Entrevista 04 de junio, Koen Voorend y Ariana Araujo. Santiago de Chile.
- Rangel, Marta (2005). “Género y trabajo en el sistema de protección Chile Solidario: la experiencia local en dos comunas de la región metropolitana.” En: V. Riquelme y M.E. Valenzuela *Chile solidario y los desafíos de la Igualdad*, OIT-PNUD, Santiago de Chile.
- Real Academia Española (2008). *Sitio Oficial del Diccionario de la Real Academia Española*.  
[http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=patriarcado](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=patriarcado).  
 Consultado en agosto 2008.
- Riquelme, Verónica y Valenzuela, María Elena (editoras) (2005). *Chile Solidario y los desafíos de la igualdad. Proyecto género, pobreza y empleo*. Oficina Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Ruz, Miguel Ángel y Julieta Palma (2005). *Análisis del proceso de elaboración e implementación del sistema Chile Solidario*. Instituto de asuntos públicos, Departamento de políticas públicas, Universidad de Chile.  
<http://www.ciudadania.uchile.cl/docs/informeChileSolidario.pdf>. Consultado en setiembre, 2008.
- Saca, Antonio (2005). *Casa Presidencial Gobierno de El Salvador*.  
<http://www.casapres.gob.sv/presidente/discursos/2005/12/disc2201.html>. Consultado varias veces julio a setiembre, 2008.
- Sagot, Montserrat (2008). Comentario al libro Domesticar el bienestar en América Latina, mesa redonda, 19 de junio, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Universidad de Costa Rica.
- Sainsbury, Diane (1999). *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Sainsbury, Diane (1996). "Introduction." En *Gender, Equality and Welfare States*, editor. United States: Cambridge University Press.
- Schkolnik, Mariana (2004). "Tensión Entre Familia y Trabajo." Pp. 97-118 en *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, editado por Irma Arriagada y Verónica Aranda. Santiago: CEPAL/FNUAP.
- Serrano, Claudia (2005a). *Claves de la política social para la pobreza*. Manuscrito no publicado.
- Serrano, Claudia (2005b). Familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente- Chile Solidario. *Política hacia las familia, protección e inclusión sociales* (pág. 14). Santiago: CEPAL.
- Serrano, Claudia (2005c). *La política social de la sociedad global en América Latina, Nuevos programas de protección social*. Santiago: CEPAL.
- Serrano, Claudia (2005d). La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina. *Serie mujer y desarrollo*. Pp. 78.
- Sojo, Carlos y Pérez Sáinz, Juan Pablo (2002). "Reinventar lo social en América Latina" en Sojo, Carlos (comp.) *Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos en América Latina* (San José: FLACSO).

- Texler, Marcia (1991). "Review on *Theorizing Patriarchy* by Sylvia Walby". En: Contemporary Sociology, Vol. 20, No. 3. (May, 1991), Pp. 351-352.
- Therborn, Göran (2004). *Between Sex and Power, Family in the World, 1900-2000*. England: Routledge.
- Valencia, Enrique (2008). "*Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates*". En: The Annual Review of Sociology, 34: Pp. 499-524.
- Veras, Fabio y Britto, Tatiana (2008). "*Encarnando las limitaciones en la capacidad para transferencias monetarias condicionadas en Latinoamérica: Los casos de El Salvador y Paraguay*", en Internacional Poverty Centre, No.38. Programa Red Solidaria, [http://www.redsolidaria.gob.sv/component/option,com\\_docman/task,cat\\_view/gid,42/](http://www.redsolidaria.gob.sv/component/option,com_docman/task,cat_view/gid,42/). Consultado agosto, 2008.
- Villatoro, Pablo. (2007) Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y sombras. Documento de la CEPAL para el Seminario Internacional: Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas. Brasil. 20 y 21 de noviembre de 2007. <http://www.cepal.org/dda/aeci/programas.htm>, consultado noviembre, 2008.
- Walby, Sylvia (1997). *Gender Transformations*. London and New York: Routledge.
- Walby, Silvia (2004). "*The European Union and Gender Equality: Emergent Varieties of Gender Regime*." En: Social Politics, Vol. 11 No. 1, Oxford University.

## Otra bibliografía consultada

- Arriagada, Irma (2002). *Cambios y desigualdad en las familias latinoamericanas*. En: Revista de la CEPAL, No. 77. Pp. 143-161.
- BID (2008). *Sociómetro*, sección en la Pp. oficial del BID.  
<http://www.iadb.org/sociometro/index.html>. Consultado varias veces entre agosto 2007 y agosto 2008.
- BID (2004). "IPES 2004: Se buscan buenos empleos: los mercados laborales de América Latina", Departamento de Investigaciones, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C..
- CEPAL (2005). *Panorama Social de América Latina 2005*. Santiago de Chile: CEPAL, Noviembre de 2005.
- CEPAL (2004). *Panorama Social de América Latina 2004*. Santiago de Chile: CEPAL, Noviembre de 2004.
- Contreras, Vilma (2007). *Programa AVANCEMOS Gobierno de Costa Rica*.  
[www.redsolidaria.gob.sv/component/option,com\\_docman/task,doc\\_download/gid,42/](http://www.redsolidaria.gob.sv/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,42/). Consultado setiembre, 2008.
- Dagmar Raczynski (2006). Socióloga de Asesorías para el Desarrollo. Entrevista 04 de junio, Koen Voorend. Santiago de Chile.
- Deere, C. y León, M. (2001). "*Derechos de propiedad, herencia de las esposas e igualdad de género: aspectos comparativos entre Brasil y Hispanoamérica*." En: Revista Estudios Feministas vol.9 no.2, 2001. Pp. 433-459.
- Filgueira, Fernando (2004). "*The Structural and Political Keys of the Reluctant Latin American Social State and its Interplay with Democracy: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States*." Documento de trabajo. Brasil: UNRISD.
- Fernández, Ignacia (2006). Jefa del Departamento de Políticas y Estudios, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Entrevista 06 de junio, Adrian Vergara. Santiago de Chile.
- García, Ana Isabel (2008). *Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en el contexto costarricense*.

[www.estadonacion.or.cr/Seminario\\_desigualdad/Doctos/Ana-Isabel-Garcia.pdf](http://www.estadonacion.or.cr/Seminario_desigualdad/Doctos/Ana-Isabel-Garcia.pdf).

Consultado setiembre, 2008.

Gobierno de Chile. S.f. *Chile Solidario, Un sistema de protección social para las familias más pobres del país*. Programa Chile Solidario,  
[http://www.chilesolidario.gov.cl/admin/documentos/admin/descargas/el\\_sistema.pdf](http://www.chilesolidario.gov.cl/admin/documentos/admin/descargas/el_sistema.pdf).

Consultado setiembre, 2008.

Gobierno de Chile S.f. *Programa Puente la entrada a Chile Solidario*. Programa Puente,  
[http://www.chilesolidario.gov.cl/admin/documentos/admin/descargas/programa\\_puen te.pdf](http://www.chilesolidario.gov.cl/admin/documentos/admin/descargas/programa_puen te.pdf). Consultado setiembre 2008.

Gobierno de Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación Programa Chile Solidario (2008). Datos tomados del Programa Chile Solidario,  
[http://www.chilesolidario.gov.cl/publico/que\\_es.php?art=1](http://www.chilesolidario.gov.cl/publico/que_es.php?art=1). Consultado varias veces entre febrero a setiembre 2008.

Gobierno de El Salvador (2008). Programa Social Red Solidaria del Red Solidaria. Entrega de protocolo de capacitación a instituciones que trabajan en capacitación de familias. San Salvador, 25/07/2006. <http://www.redsolidaria.gob.sv>. Consultado en octubre, 2008.

Gobierno de Chile (2004). Segundo Taller Internacional sobre Transferencias Condicionadas en Efectivo-TCE, Sao Paulo – Brasil. Programa Chile Solidario,  
[http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1131468287118/1876750-1140119752568/Silva\\_Sp.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1131468287118/1876750-1140119752568/Silva_Sp.pdf). Consultado setiembre, 2008.

Gobierno de Chile (2004). *Población Chile Solidario y Género (Primer informe de Avance)*. Programa Chile Solidario,  
<http://www.chilesolidario.gov.cl/admin/documentos/admin/descargas/INFORME.pdf>. Consultado setiembre 2008.

International Poverty Centre (2007). Entrevista con Carolina Avalos, Directora Ejecutiva de la Red Solidaria de El Salvador. Fecha: 19/03/2007  
<http://www.undp.org/povertycentre>. Consultado en octubre, 2008.

Latinobarómetro (2004). *Informe-Resumen Latinobarómetro 2004. Una década de mediciones*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

- León, Andrés (2002). *Perspectivas de reducción de la pobreza en Chile: calibrando la meta para el año 2015*. En: CEPAL-MIDEPLAN, Seminario: Perspectivas innovativas en política social: las desigualdades y la reducción de brechas, [http://www.chilesolidario.gov.cl/admin/documentos/admin/descargas/seminario\\_cepal.pdf](http://www.chilesolidario.gov.cl/admin/documentos/admin/descargas/seminario_cepal.pdf). Consultado en setiembre, 2008.
- Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (2007). *AVANCEMOS Construyamos el futuro compartiendo responsabilidades*. Documento Mimeografiado.
- OMS, Organización Mundial de la Salud (2008). *Sistema de Estadísticas de la OMS (WHOSIS)*. <http://www.who.int/research/es/index.html>. Consultado varias veces entre enero 2008 y mayo 2008.
- Orloff, Ann Shola (1993). "Gender and the Social Rights of Citizenship: State Policies and Gender Relations in Comparative Perspective", En: American Sociological Review, 58 (3). Pp. 38-3003.
- PNUD (2006). *The World's Women 2005: Progress in Statistics*. PNUD, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, United Nations, New York.
- PNUD (2007). *Informe sobre desarrollo humano 2007/2008: La lucha contra el cambio climático: solaridad frente un mundo dividido*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Pribble, Jenny (2004). "Women and Welfare: The Politics of Coping with New Social Risks in Chile and Uruguay." Presented at the Latin American Studies Association, XXV International Congress, October, 7-9, Las Vegas.
- Pribble, Jenny (2008). *Protecting the Poor: Welfare Politics in Latin America's Free Market Era*. Ph.D. Dissertation. University of North Carolina at Chapel Hill, North Carolina.
- Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza (2008a). *Catálogo de Programas Sociales Selectivos. Ficha FONABE: descripción del programa de becas estudiantiles*. Documento Mimeografiado.
- Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza (2008b). *Catálogo de Programas Sociales Selectivos. Ficha IMAS: descripción del programa Avancemos*. Documento Mimeografiado.

- Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza (2008c). *Catálogo de Programas Sociales Selectivos. Ficha IMAS: descripción del programa Avancemos..* Documento Mimeografiado.
- Repetto, Fabián y Fernanda Potenza Dal Masetto (2005). Trayectorias institucionales y políticas frente a la pobreza: los casos de Argentina, Chile y México. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 31., Febrero. Caracas.
- Ríos Tobar, Marcela (2006). Oficial de programas en materia de gobernabilidad, PNUD. Entrevista 06 de junio, Adrian Vergara. Santiago de Chile.
- Seguino, S. (2006). "The Great Equalizer?: Globalization Effects on Gender Equality in Latin America and the Caribbean." En: Anwar Shaikh (ed.), *Globalization and the Myths of Free Trade: History, Theory and Empirical Evidence*. London: Routledge.
- Sojo, Carlos (2008). Comentario al libro Domesticar el bienestar en América Latina, mesa redonda, 19 de junio, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Universidad de Costa Rica.
- Valdés, Teresa (2006). Coordinadora Centro para el estudio y el desarrollo de las mujeres. Entrevista 06 de junio, Adrian Vergara. Santiago de Chile.
- Walby, Silvia (2007). Comunicación electrónica con Juliana Martínez. 28 de agosto.
- World Resource Institute (2008). *EarthTrends: The Environmental Information Portal*, <http://earthtrends.wri.org/index.php>, Consultado varias veces entre agosto 2007 y agosto 2008.
- Zumbado, Fernando (2007). Programa Avancemos y la lucha contra la pobreza. *white.oit.org.pe/ipec/documentos/costa\_rica\_fernando\_zumbado\_reyes\_8\_30.ppt*. Consultado setiembre, 2008.