

# Impacto de género de las Transferencias Monetarias Condicionadas

Bibiana Medialdea García, Instituto de Estudios Fiscales (IEF)  
[bibiana.medialdea@ief.meh.es](mailto:bibiana.medialdea@ief.meh.es)

María Pazos Morán, Instituto de Estudios Fiscales (IEF)  
[maria.pazos@ief.minhac.es](mailto:maria.pazos@ief.minhac.es)

## 1. Un nuevo concepto de política social recorre Latinoamérica

Según avanza la década de los años noventa una nueva modalidad de política social comienza a tomar forma en América Latina. Es lo que la literatura especializada denomina “Nueva Política Social”. En el contexto de la aplicación de las medidas neoliberales -tanto en el ámbito monetario, como cambiario y fiscal-, los objetivos e instrumentos de los que se dotan las políticas públicas orientadas directamente a la mejora del bienestar social de la población se transforman. Es dentro de este marco, y acorde con la filosofía de esta nueva política social, donde se originan y se desarrollan los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) en la región latinoamericana. Dedicamos este primer apartado a analizar este marco general de concepción de la política social.

A partir de la década de los años treinta, y sobre todo durante los años cincuenta y sesenta, buena parte de los países latinoamericanos inician la creación de Estados del bienestar (entendidos como sistemas de protección social con vocación de lograr coberturas completas y universales). Durante esas décadas, en un buen número de países de la región rige un esquema de funcionamiento económico basado en una potente intervención estatal que, mediante la industrialización acelerada y la expansión de los mercados internos de estos

países, logra tasas muy importantes y sostenidas de crecimiento económico<sup>1</sup>. Dentro de dicho esquema se asume la idea de que mejorar la integración social es un elemento importante y consustancial al modelo económico (importancia de los mercados internos) y que el Estado es quien debe actuar para conseguirla. Así, y aunque la variedad geográfica es notable, durante esos años ciertos países latinoamericanos comienzan a desarrollar sistemas de protección social que tienen como modelo los europeos. Sin embargo, ni en los mejores casos, este proceso llega a concluirse: son redes sociales incompletas, tanto en lo que se refiere a su inclusión poblacional (cubren principalmente a los trabajadores formales, es decir, a los trabajadores urbanos industriales -en su inmensa mayoría hombres-), como respecto a las coberturas garantizadas<sup>2</sup>.

El colapso de esta estrategia de crecimiento (entre finales de los años setenta y los primeros ochenta, según los países) interrumpe drásticamente el desarrollo de lo que en esos momentos eran, todavía, Estados sociales muy incipientes. Cuando el estrangulamiento del modelo de crecimiento económico se explicita en los primeros años ochenta, con el estallido de la crisis de la deuda externa, la aplicación de los llamados Programas de Ajuste Estructural *fondomonetaristas* se generaliza en el subcontinente. En un contexto de aguda destrucción económica (tasas de crecimiento económico negativo durante toda la década de los ochenta), crisis fiscales muy severas y la adopción de la “agenda neoliberal”, las precarias redes de cobertura social existentes se precarizan velozmente. Hay que tener en cuenta que entre 1980 y 1989 el gasto social como porcentaje del gasto público total desciende en todos los países latinoamericanos (CEPAL, 2000). Queda lo que Fiszbein (2005) llama “Estados del bienestar truncados”.

Tras la desastrosa experiencia de la “década perdida”, entre finales de los años ochenta y los primeros años noventa las Instituciones Financieras

---

<sup>1</sup> Se trata de la denominada Estrategia de Industrialización por Sustitución de Importaciones –ISI– teorizada por la CEPAL.

<sup>2</sup> Según Molyneux (2007: 2), sólo cinco países latinoamericanos (Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay), lograron desarrollar redes de cobertura social equiparables a lo que entendemos por un Estado del Bienestar, y ni aún en esos casos, las coberturas eran universales.

Internacionales (IFI) reorientan su discurso y los programas que diseñan para los países subdesarrollados. El fracaso del ajuste *fondomonetarista* es evidente, incluso respecto a su objetivo más inmediato: que los países subdesarrollados altamente endeudados con los bancos occidentales hicieran frente con recursos propios (es decir, sin acceder a financiación internacional) a sus deudas externas. Además, los efectos sociales del ajuste para los países que lo aplican son tan evidentes que ya no es posible ignorarlos. Se hace necesario, por tanto, cierto cambio en la estrategia. Después de una década de desatención absoluta hacia las cuestiones sociales, el denominado post-Consenso de Washington (lo que algunos llamaron el surgimiento del “capitalismo con rostro humano”), comienza a considerar la necesidad de afrontar el “coste social del ajuste”. Se rehabilitan así, tras más de una década de abandono, las políticas sociales en la región.

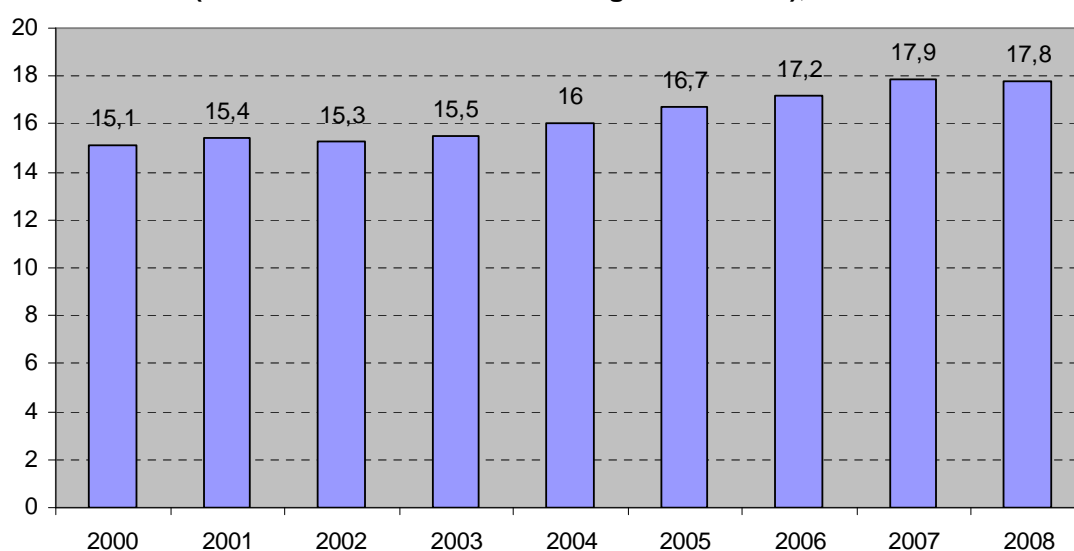
La nueva perspectiva desde la cual las IFI (fundamentalmente el Banco Mundial) retoman el interés por la política social supone un cambio de rumbo drástico respecto a las décadas precedentes. La referencia, el objetivo a conseguir, no son ya Estados del bienestar al “estilo europeo”. Surge así lo que el Banco Mundial denomina la “Nueva Política Social” para estos países, que se caracteriza por dos elementos centrales.

En primer lugar, en vez de apostar por la construcción de redes sociales públicas sólidas, se prefiere ensayar nuevas fórmulas (privadas y/o mixtas) para la provisión de servicios y coberturas sociales. La defensa de estos nuevos mecanismos que han de complementar o sustituir (según los casos) al Estado, se basa en las ventajas asociadas a la descentralización y desburocratización de los sistemas, así como en la importancia de promover la responsabilidad individual frente a las situaciones de vulnerabilidad económica (lo que llaman co-responsabilidad). En síntesis, la filosofía de la “Nueva Política Social” sostiene que la protección social no debe ser responsabilidad exclusiva del Estado. Tanto el propio individuo, como su familia (a través de la red de apoyo que proporciona), el mercado (privatización de servicios sociales, entre los que destacan las pensiones) y la “sociedad” (énfasis en la importancia de las ONGs y

del trabajo voluntario), deben co-responsabilizarse de la tarea de proporcionar protección social.

Una expresión muy sintomática de esta filosofía de debilidad de la intervención pública nos la ofrece los muy reducidos niveles de presión tributaria que registran los países de la región. A continuación (gráfico 1) recogemos los datos promedio de presión tributaria incluyendo las contribuciones a la seguridad social. Conviene tener en cuenta que la baja recaudación determina la exigua cantidad de recursos que la mayor parte de los estados de la región pueden dedicar a la financiación de políticas públicas potentes.

**Gráfico 1**  
**Presión tributaria del gobierno central**  
**(incluidas contribuciones a la seguridad social), % del PIB**



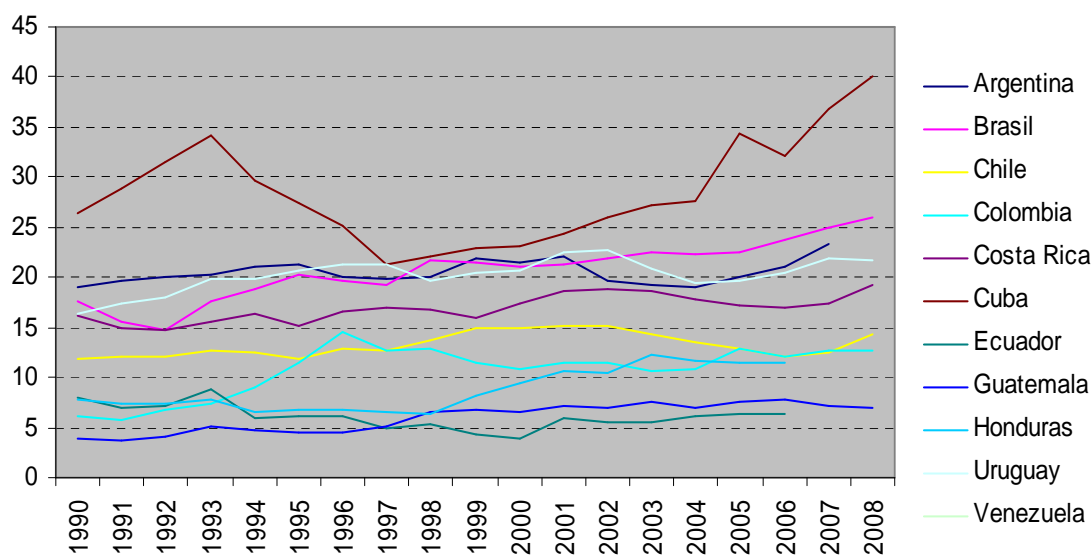
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la base estadística de CEPAL.

En segundo lugar, en vez de avanzar hacia la universalización de la red social, se opta por diseñar programas de tipo focalizado sobre segmentos de población específicos. Además, se opta por la “no contributividad” de las prestaciones, de forma que se tiende a desvincular la adquisición de derechos sociales y económicos con el status laboral de las personas. Es así como los programas de reducción de la pobreza pasan a ocupar un lugar central dentro de la política social. Estos programas, que se generalizan a partir de los primeros años noventa

a través de la “Nueva Agenda de la Pobreza” del Banco Mundial, normalmente no se insertan en el (paupérrimo) sistema público de protección social de los países en que se aplican.

En coherencia con esta nueva lógica de intervención social, así como con la restringidísima capacidad de gasto con la que cuentan los Estados latinoamericanos, los niveles de gasto público social (que se desplomaron durante la “década perdida”), se incrementan de forma muy leve desde 1990 hasta la actualidad. Así, según vemos en el gráfico 2 para aquellos países para los que ha sido posible construir series completas y mínimamente homogéneas, el crecimiento de los recursos destinados a gasto social sobre el PIB se mantiene en niveles claramente insuficientes respecto a las ingentes necesidades sociales de la población de estos países.

**Gráfico 2**  
**Gasto público social / PIB (%)**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la base estadística de CEPAL.

También, según ilustra el gráfico 2, es muy ilustrativo respecto a la nueva lógica del gasto social en la región, el hecho de que desde 1990 hasta la actualidad los recursos públicos destinados a seguridad social (dirigidos fundamentalmente a

nutrir la parte contributiva de los sistemas de protección) hayan permanecido prácticamente estables. De nuevo, conviene recordar que dicha estabilidad se registra después de la desastrosa “década pérdida” en la cual estos indicadores sufrieron deterioros muy considerables. Es decir, que el nivel de partida a partir del cual el gasto público social se estabiliza son muy precarios.

Tanto la “Nueva Política Social” en general como, más particularmente, la “Nueva Agenda de la Pobreza” del Banco Mundial, suponen un punto de inflexión respecto a la visibilización de las mujeres dentro de las políticas de desarrollo formuladas desde las IFI (Molyneux, 2007: 19). El colectivo de mujeres, especialmente perjudicado por el ajuste de los años ochenta e “invisible” en el diseño de las políticas públicas, se configura a partir de este momento en receptor prioritario de algunos programas como los de microcréditos, proyectos participativos y de transferencias a las familias. Es en este marco en el que surgen las TMC<sup>3</sup>.

## **2. Un instrumento prioritario de la Nueva Política Social: las TMC**

Las TMC se inscriben, y de hecho son un instrumento fundamental, dentro de esta nueva concepción de la política social. Genéricamente, y según su denominación indica, se trata de programas que transfieren dinero a grupos de población identificados como pobres a cambio de que las personas receptoras realicen alguna acción.

Pero para entender la naturaleza y el impacto de las TMC es necesario hacer dos precisiones fundamentales: la inmensa mayoría de los programas de TMC transfieren el dinero a la “mujer de la familia” (casi siempre a la madre), y la acción a la que se condiciona la concesión de la transferencia está siempre relacionada con el cuidado de los hijos.

---

<sup>3</sup> Gran parte de los programas de TMC en marcha son promovidos y financiados por las IFI. Por ejemplo, en América Latina estas instituciones financian íntegramente los programas de Colombia, Honduras y Nicaragua, y los co-financian en muchos otros países (Bastagli, 2009: 10).

La filosofía que subyace a las TMC es premiar económicamente a las familias que aumenten su “inversión en el capital humano de sus hijos”. De esta forma, se pretende atender a un doble objetivo:

a) Reducir la pobreza en el corto plazo, mediante la transferencia de recursos monetarios a las familias más pobres.

b) Cortocircuitar el círculo vicioso que trasmite la pobreza intergeneracionalmente, mejorando las condiciones de salud, nutrición y educación de los niños y niñas pobres.

En coherencia con estos objetivos, e ignorando cualquier impacto de otro tipo que se pueda derivar de ellos, los programas tratan de ser lo más eficaces posibles. Es por ello por lo que, desde una perspectiva pragmática, las condiciones que se imponen como contrapartida a la transferencia son relativas a la educación, salud y nutrición de los niños y las niñas, y las personas a la que se responsabiliza de cumplir la condición son aquella que lo harán con más probabilidad: sus madres.

En los últimos diez años la aplicación de TMC ha proliferado de forma vertiginosa en el mundo subdesarrollado, y particularmente en América Latina<sup>4</sup>. En la actualidad, prácticamente todos los países latinoamericanos tienen en marcha un programa de TMC, y en algunos de ellos, como Brasil, México y Ecuador, éste es el mayor programa de asistencia social en aplicación. Pensemos, por ejemplo, que el TMC brasileño (*Bolsa Família*) atiende a 11 millones de familias (en torno a 46 millones de personas), mientras que la versión mexicana (*Progres*a) cubre aproximadamente a 5 millones de familias, lo que equivale, en ambos casos, en

---

<sup>4</sup> América Latina es la región del mundo donde más se han extendido este tipo de programas y donde más importancia tienen dentro del marco general de la política social; sin embargo, el auge de las TMC también afecta a otras regiones subdesarrolladas: hay programas importantes en Bangladesh, Indonesia y Turquía, Camboya, Malawi, Marruecos, Pakistán y Sudáfrica, entre otros. Sobre el mapa actual de TMC se puede consultar (Fiszbein y Schady, 2009: 4 y 227-308).

torno a un 20% de la población total. En Ecuador, por su parte, el *Bono de Desarrollo Humano* cubre en la actualidad al 40% de la población (Fiszbein y Schady, 2009: 3-4).

Además, las instituciones que promueven este tipo de programas hacen de ellos una evaluación muy positiva, por lo cual cabe esperar que la utilización de TMC como instrumento central dentro de la política social siga extendiéndose en los próximos años (Soares y Britto, 2009). Dicho balance satisfactorio se realiza tomando en cuenta los dos objetivos explícitos de los programas, que según se ha explicado, son: la reducción del nivel de pobreza extrema y la mejora de las condiciones de salud, nutrición y educación de los hijos de las familias pobres.

Respecto al primero de estos objetivos, el balance oficial es nítidamente positivo: las TMC parecen haber reducido las tasas de pobreza y mejorado los niveles de consumo en aquellas familias que han recibido las transferencias monetarias (Fiszbein y Schady, 2009: 109-132)<sup>5</sup>.

En cuanto al segundo objetivo, los resultados parecen ser más ambiguos (o en palabras del Banco Mundial “mixtos”): por una parte, son positivos en cuanto al incremento en el uso por parte de las familias seleccionadas de servicios, sobre todo de educación y, en menor medida, de salud. Es decir, lo que constituye la condición del programa; sin embargo, según reconocen las mismas instituciones que promueven las TMC, las mejoras no parecen relevantes si el análisis se centra en los “resultados finales”, como son la mejora efectiva de las condiciones de educación, sanidad y nutrición.

Así, mientras abundan los estudios que evidencian cómo la puesta en marcha de TMC impacta positivamente sobre indicadores como, por ejemplo, la inscripción y la asistencia escolar, o el seguimiento de controles médicos regulares, el mismo Banco Mundial reconoce que “(...) las TMC parecen haber causado sólo

---

<sup>5</sup> Como cabría esperar, estos resultados dependen sobre todo de la cuantía de la transferencia asociada a cada programa.



*un impacto modesto en los años de escolaridad terminados por adultos; redujeron la incidencia de la baja estatura según la edad sólo en algunos países y sólo en algunas poblaciones de éstos; y produjeron modestas mejoras en el desarrollo cognitivo de los niños muy pequeños, pero no tuvieron efectos discernibles en los resultados de aprendizaje para los niños que se beneficiaron de TMC cuando estaban en edad escolar” (Fiszbein y Schady, 2009: 131).*

No obstante, como decíamos, el balance neto que el BM y otras instituciones hacen de los programas aplicados es muy positivo, congratulándose tanto de los resultados obtenidos como de la “ola de TMC” en marcha a escala mundial (BM, 2009: 33). Es por ello por lo que resulta de crucial importancia interrogarse por cuáles son los impactos que, de forma deliberada o no, este tipo de programas está teniendo sobre las sociedades en las que se aplican.

Según sus objetivos explícitos, las TMC no se conciben ni se diseñan como un instrumento de política dirigido a transformar positivamente la posición de las mujeres dentro de la sociedad. Los objetivos del programa, como se ha explicado, son otros. Así, son excepcionales aquéllos en los que se incluye algún criterio de género en el diseño de las condiciones a las que se subordinan las ayudas. De los 40 programas de TMC que el Banco Mundial contabiliza como activos en la actualidad, sólo 6 (todos ellos en países asiáticos, ninguna en Latinoamérica)<sup>6</sup>, incluyen alguna consideración en este sentido. Además, hay que tener en cuenta que en esta clasificación quedan incluidos como programas que focalizan por género aquellos en los que, como en Indonesia, el criterio se limita a establecer que al menos la mitad de las becas escolares se concedan a niñas (BM, 2009: Apéndice A).

Sin embargo las mujeres (en realidad, las madres), ocupan un lugar central dentro de los programas. Es importante entender que este protagonismo de las madres no significa que sus condiciones de vida sean un “objetivo” de los

---

<sup>6</sup> En la actualidad en Camboya, Yemen, Bangladesh, Indonesia, India y Pakistán.

programas; se trata, sin embargo, de que las madres son identificadas como un “instrumento” de gran utilidad para la consecución de los objetivos establecidos. Como sucede en otras ocasiones, la decisión de que las cabezas de familia sean las destinatarias de las ayudas no se toma tomando en cuenta sus intereses individuales, sino porque *de facto* se comprueba que ésta es la fórmula más eficaz para que se satisfagan los intereses de la familia o, de alguno(s) de sus miembros (en este caso, los hijos).

La literatura oficial, que reconoce que mejorar la situación de las madres no es un objetivo en sí de las TMC y justifica el protagonismo que se les otorga dentro de los programas en términos de “eficacia” (Fiszbein y Schady, 2009: 11 y 193; Soares y Britto, 2009: 19), argumenta que, no obstante, este protagonismo sí tiene impactos indirectos positivos sobre las mujeres beneficiarias. Así, está bastante generalizado el análisis según el cual el hecho de ser las beneficiarias de las TMC empodera a las mujeres, tanto porque son las receptoras de la ayuda económica (suponiendo que tendrán la capacidad de gestionar con autonomía esos recursos), como por la mejora de estatus social asociada. Dicho empoderamiento mejoraría la posición de las mujeres en dos dimensiones. Por un lado, supondría para las madres un mecanismo de participación social, lo cual facilitaría su acceso al espacio público. Por otro lado, se produciría una mejora a favor de la madre en la correlación de fuerzas al interior de los hogares, lo cual ampliaría su poder de negociación dentro de la familia.

Hay que decir que no existe evidencia empírica suficiente para dar por válidos estos supuestos impactos positivos; lo que sí existen, sin embargo, son argumentos que invitan a cuestionarlos, o como mínimo, a matizarlos.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que la transferencia económica que reciben las madres no es de gran envergadura (oscila entre los 10US\$ y los 20US\$ mensuales), lo cual limita enormemente el empoderamiento económico al que puede dar lugar; en cualquier caso, parece evidente que por sí solas estas transferencias (que además han de ser dedicadas, al menos parcialmente, al

cumplimiento de las condiciones establecidas) no garantizan un avance significativo en la autonomía económica de las mujeres.

En segundo lugar, no se puede establecer automáticamente que las receptoras de las ayudas estén en condiciones de disponer de ellas según su propio criterio. De hecho, algunos estudios confirman que la gestión de la ayuda que nominalmente pertenece a la mujer puede configurarse en motivo de conflicto entre la pareja que acaba, en algunos casos, en episodios de violencia de género (hay referencias de estudios en Molyneaux, 2007: 28-29).

En tercer lugar, también cabe cuestionar el tipo de empoderamiento que se deriva de una participación social y una visibilización pública de las mujeres que se basa en su rol de madres y responsables de los cuidados infantiles.

En cualquier caso, lo que sí parece razonable sostener es que las TMC, que aunque no se lo propongan expresamente modifican *de facto* las condiciones económicas y sociales de millones de mujeres en todo el mundo, tienen impactos de género relevantes. A este análisis dedicamos el siguiente apartado.

### **3. Impacto de género de las TMC**

Que las TMC no estén diseñadas para tener un impacto de género no quiere decir que no lo tengan. Esto se debe a que, según sabemos y ya debería ser asumido en el diseño de las políticas públicas, los intereses de “la familia” (o de una parte de ella, como los hijos) no necesariamente son coincidentes con los intereses de sus madres.

De hecho, son numerosos los casos en los que los intereses de las madres y los de su propia descendencia no sólo no coinciden, sino que son contradictorios. Por ejemplo, está bastante comprobado que las TMC que condicionan las ayudas a objetivos de asistencia escolar tienen un efecto relevante (e indiscutiblemente, muy positivo) sobre la reducción del trabajo infantil. Pero este fenómeno

positivo, en el contexto de división tradicional del trabajo por sexos vigente en la inmensa mayoría de las familias, tiene como contrapartida un efecto indiscutiblemente negativo para la madre: como resultado de la escolarización se incrementa significativamente la carga de trabajo que ésta se ve obligada a realizar.

Ante la evidencia de situaciones como la descrita, en la cual una ayuda nominalmente destinada a la madre resulta en un empeoramiento de su situación personal, parece pertinente hacerse las siguientes preguntas: ¿cómo afecta la recepción de TMC a las madres que participan en los programas?; ¿hasta qué punto las TMC se basan en la actual división sexual del trabajo?; y sobre todo, ¿en qué sentido puede considerarse que afectan sobre esta división del trabajo: la revierten o la profundizan?

Sabemos que el objetivo de las TMC no son las condiciones de vida de las madres, sino las de sus hijos. La idoneidad de programas sociales que atiendan las necesidades de los niños y niñas pobres es innegable. El asunto es evaluar si las TMC, en atención exclusiva a su grupo de población objetivo (hijos) pueden estar perjudicando al grupo de población que se usa como instrumento (madres), y con ello, a las mujeres en su conjunto y al avance hacia la igualdad.

### **3.1. Institucionalización del rol femenino tradicional dentro del sistema patriarcal**

En esencia, lo que se proponen las TMC es mejorar las condiciones de vida de los hijos estimulando a sus madres para que se ocupen de hacerlo. Llevarlos al colegio, a los controles médicos, a las vacunaciones, tradicionalmente tareas maternas, pasan a ser tareas “oficialmente” responsabilidad de la madre que recibirá la ayuda. De esta forma, las cargas de trabajo tradicionalmente asignadas a las madres en la inmensa mayoría de las familias, no sólo se incrementan, sino que se institucionalizan, quedando incluso regulada la

evaluación de su cumplimiento. Esto afecta negativamente a las mujeres receptoras de transferencias condicionadas por dos motivos.

En primer lugar, hay un cambio de naturaleza material en sus vidas: su carga de trabajo se incrementa. Esto sucede tanto porque el cumplimiento de las condiciones de los programas exige realizar tareas específicas que antes podían no ser realizadas, como porque, según indicábamos al inicio del apartado, las tareas que los hijos ahora escolarizados dejan de realizar suelen ser cubiertas por ellas. Hay bastante evidencia de que se incrementa considerablemente el trabajo doméstico de las mujeres que siguen programas TMC y cumplen las condiciones establecidas<sup>7</sup>. La declaración de una madre “beneficiaria” es bastante ilustrativa: *“el gobierno dice que me está ayudando, pero lo único que me da es mucho más trabajo”*<sup>8</sup>. Hay que destacar que este aumento del trabajo que realizan las mujeres no se ve compensado por un ingreso proporcional.

En segundo lugar, la institucionalización del rol materno refuerza simbólicamente (además de materialmente) la división sexual del trabajo. La transferencia recibida, al estar condicionada al cumplimiento de “tareas maternas”, se percibe como una especie de “recompensa a la buena maternidad”, mientras que la pérdida del derecho a recibir la transferencia (por incumplimiento de las condiciones), lleva asociada una imagen pública de “mala madre” (Molyneux, 2007: 34-37). Hay que tener en cuenta que las TMC no incorporan a los hombres en el cumplimiento de las condiciones ni prevén ningún mecanismo para que éstos se co-responsabilicen del cuidado de los hijos. Es decir, los padres quedan “institucionalmente marginados” respecto al cuidado de su descendencia.

---

<sup>7</sup> Rubio (2002), Escobar Latapí y González de la Rocha (2004) y Espinosa (2006), por ejemplo.

<sup>8</sup> Red de Promotoras y Asesoras Rurales, (2000: 15), tomado de Molyneux, (2007: 30).

### **3.2. Obstáculos adicionales a la incorporación de la mujer al mercado laboral regulado**

Aunque existe muy poca literatura al respecto<sup>9</sup>, también cabe sostener que las TMC tienen un impacto negativo sobre las mujeres beneficiarias de los programas porque desincentivan su participación en el mercado laboral (principalmente en el formal). Esto sucede por dos razones.

En primer lugar, según hemos visto en el apartado anterior, porque se incrementa la carga de trabajo no remunerado de las madres. Evidentemente, esto disminuye el tiempo disponible para las actividades económicas generadoras de ingresos, sobre todo aquellas que se realizan en el mercado laboral formal (actividades más regulares y por tanto más difíciles de compatibilizar con las tareas encomendadas por las TMC). Así, algunos estudios constatan las dificultades que encuentran las madres trabajadoras para compatibilizar sus responsabilidades laborales con el cumplimiento de las condiciones de los programas<sup>10</sup>. Máxime cuando no hay muchas disposiciones para intentar que los horarios escolares sean compatibles, como almuerzos en el centro escolar (eso sí que sería bueno para la nutrición infantil...).

En segundo lugar, un incremento de los ingresos “legales” familiares puede hacer que la familia en cuestión deje de cumplir los requisitos para recibir la ayuda. Este hecho, que podría limitar la participación en el mercado laboral formal de cualquiera de los miembros adultos de la familia, tiene más probabilidad de afectar sobre la participación laboral de la mujer, cuya oferta de trabajo es mucho más elástica que la masculina.

Es significativo que existan tan pocos estudios sobre esta cuestión y, sin embargo, proliferen aquellos que tratan de estimar el impacto de las TMC sobre

---

<sup>9</sup> Destaca Bradshaw y Linneker (2003).

<sup>10</sup> Ver Gideon (2002) para Chile y Bradshaw (2002) para Nicaragua.

el comportamiento laboral masculino<sup>11</sup>. Según nuestro razonamiento, los hombres se ven afectados sólo por la segunda de las vías señaladas (ya que la TMC no incrementa su carga de trabajo) y, además, ese segundo mecanismo sería menos potente en su caso (por la inelasticidad de su oferta laboral).

### **3.3. Abandono del objetivo de avanzar en la construcción de sistemas de protección social universales y completos**

Como vimos, el mismo BM reconoce que respecto al objetivo de mejorar las condiciones de vida de los niños y niñas, y si el análisis se centra en lo que llaman “objetivos finales” de los programas” (es decir, respecto a los indicadores que no miden el uso de los servicios sino los resultados educativos, sanitarios o nutricionales efectivamente alcanzados) los resultados son “irrelevantes”. Merece la pena recuperar los dos elementos que, según el BM explican estas fallas de los programas: los “problemas de oferta” y las desfavorables “condiciones familiares”.

Que los denominados “problemas de oferta”, es decir, las malas condiciones o la inexistencia de servicios educativos y sanitarios, son obstáculos objetivos e insalvables que impiden en la práctica cumplir las condiciones establecidas en los programas está ampliamente constatado (Yachinec, 1999 y Pastrana, 2005). El efecto de conseguir que los niños y niñas asistan al colegio, o al médico, en ausencia de medidas que traten de mejorar el hecho de que en buena parte de los casos los centros médicos y escolares están pésimamente dotados, se ubican muy lejos de las familias o, sencillamente, no existen, no puede menos que ser “muy limitado”.

---

<sup>11</sup> Hay estudios con resultados para todos los gustos: hay *surveys* de estudios y resultados en Molyneux, (2007: 30) y en Fiszbein y Schady (2009: 124-127). Además, la mayor parte de los estudios realizan su análisis en términos de elección entre trabajo y ocio, lo cual no parece en absoluto realista. Teniendo en cuenta el tipo de familias al que nos referimos es más sensato que la alternativa al trabajo remunerado legal sea el trabajo doméstico o el trabajo remunerado ilegal.

Conseguir que alguien vaya a un colegio que no tiene medios para escolarizarle o que ni siquiera existe, no es una intervención que garantice una mejora en los resultados escolares. Conviene recordar que, según nos indican los datos de los gráficos 1 y 2, tanto los recursos con los que cuentan los Estados para mejorar estas condiciones como el gasto que efectivamente realizan en materia social es claramente insuficiente.

Por otra parte, parece evidente que las denominadas “condiciones familiares” son un elemento clave del que depende el progreso en las condiciones de vida de los niños/as. Y estas “condiciones” no son modificadas, al menos no de forma sustancial, por las TMC. Pensemos por ejemplo en un programa que se concentre en que la madre garantice que su descendencia atiende controles regulares de peso y altura. Considerando que la ayuda económica prestada es del todo insuficiente para mejorar de forma sostenida y significativa la alimentación que esta madre puede proporcionar, y que de hecho buena parte de la ayuda puede tener que ser gastada en cumplir la condición establecida (por ejemplo, desplazamiento hasta un centro médico lejano), ¿en virtud de qué podría esperarse una mejora apreciable en el peso y altura de estos niños? Conseguir que alguien se pese, por sí mismo, no es una intervención que garantice un aumento de peso.

En realidad, estas deficiencias (que el BM reconoce pero de las que no extrae las implicaciones adecuadas), apuntan las limitaciones de unas medidas de intervención que no se insertan dentro de una estrategia de intervención social más amplia y más profunda (mejora y extensión de los servicios públicos, medidas eficaces de distribución de renta, inserción laboral de calidad para los miembros adultos de las familias pobres, por ejemplo). Si bien suele argumentarse que avanzar en la construcción de sistemas sociales universales y completos no es “incompatible” con este tipo de programas, y que éstos son eficaces en el corto plazo y sobre grupos de población reducidos, lo cierto es que en la práctica sí existe “cierta incompatibilidad”.



Hay que considerar que entre ambas estrategias de protección social (construcción de sistemas completos y universales vs. estrategias focalizadas) se da competencia, tanto en términos de recursos públicos empleados como de prioridad política<sup>12</sup>. Tengamos en cuenta de que no se trata de medidas focalizadas como intervenciones públicas puntuales o complementarias, sino que en algunos países este tipo de programa se está convirtiendo en el “pilar de la política social”. Así, la implementación de las nuevas fórmulas de política social se complementa con el debilitamiento de los sistemas de regulación y protección social públicos latinoamericanos: privatización generalizada de servicios públicos de todo tipo y desregulación indiscriminada de los ya por sí poco regulados mercados laborales<sup>13</sup>. Como resultado, las TMC (así como otros instrumentos de la NPS) se ponen en práctica en ausencia de un sistema público de protección social extenso y completo, así como de un mercado laboral generador de ingresos y derechos suficientes.

De hecho, en la medida en que la aplicación de TMC se acompaña de otras medidas que suponen el desmantelamiento de los precarios mecanismos estatales existentes y su sustitución por redes institucionales paralelas (ONGs, voluntarios en las comunidades, etc.), puede considerarse que se está avanzando en direcciones opuestas (Bastagli, 2009: 2-4, Fiszbein, 2005 y Molyneux, 2007: 12-14).

Las TMC, según se ha tratado de explicar, no son iniciativas aisladas, sino que forman parte de una agenda más amplia, de una concepción de política social para los países subdesarrollados. Es una opción diferente, y por tanto alternativa, a la construcción de sistemas sociales como los que conocemos en Europa. De hecho, la implementación de estos programas se conjuga con la privatización de servicios públicos y con la promoción de la provisión privada de

---

<sup>12</sup> Referencia a como la argumentación del BM sobre que estos programas son más aceptados por el “votante mediano” que los dirigidos a universalizar prestaciones indica implícitamente que se trata de opciones alternativas.

<sup>13</sup> Se puede consultar Arrizabalo (1997) y Álvarez Peralta *et al.* (2009).

servicios, ya sea mediante el mercado (empresas) o a través del sector privado no mercantil (ONGs y otro tipo de asociaciones).

Al margen de los demás impactos de género señalados, la estrategia de la que las TMC forman parte tiene un efecto negativo sobre las mujeres de estos países, que son las más perjudicadas por la ausencia de (y por tanto, de que no se avance hacia) un verdadero Estado social. Son las más perjudicadas por dos razones: por ser grupo de población que sufre peores condiciones económicas (más necesitado de protección) y por ser sustitutas de la red social pública.

#### **4. Conclusiones**

- Impacto de género: hay que hacer la evaluación del impacto SOBRE LAS MUJERES (es impacto no se “compensa” porque haya efecto positivo sobre los hijos, por ejemplo; ese impacto positivo sobre los hijos podría lograrse con otra estrategia).
- En sí mismas tienen impacto negativo: Refuerzo simbólico de la división sexual del trabajo: institucionalización simbólica del rol “maternal”; Refuerzo material de la división sexual del trabajo: dificultades objetivas para la incorporación de la mujer al trabajo remunerado y para avanzar en la corresponsabilidad en el reparto de tareas reproductivas; Abandono del objetivo de avanzar en la construcción de sistemas de protección social universales y completos; Abandono del objetivo de avanzar en la corresponsabilidad en el reparto de las tareas domésticas.
- No inician el camino hacia un escenario de mayor igualdad: ni pasos hacia emancipación económica y social de las mujeres ni pasos hacia la corresponsabilidad al interior de las familias. No son si quiera “un primer paso”; son un paso equivocado, la dirección debe ser otra: ...

## 5. Bibliografía

- Arrizabalo, X. Ed. (1997): *Crisis y ajuste en la economía mundial (Implicaciones y significado de las políticas del FMI y el Banco Mundial)*. Síntesis, Madrid.
- Álvarez, Ignacio; Buendía, Luis, Mateo, Juan Pablo; Medialdea, Bibiana; Molero, Ricardo; Montanyà, Miguel; Paz, M<sup>a</sup> José y Sanabria, Antonio (2009): *Ajuste y salario. Las consecuencias del neoliberalismo en América Latina y Estados Unidos*. Fondo de Cultura Económica, Madrid.
- Armas, A. (2005): “Redes e Institucionalización en Ecuador. Bono de Desarrollo Humano”. CEPAL. Serie Mujer y Desarrollo, documento de trabajo n<sup>o</sup> 76.
- Bastagli, F. (2009): “From Social Safety Net to Social Policy? The role of conditional cash transfer in Welfare State development in Latin America.” International Policy Centre for Inclusive Growth. Working Paper N.60, Brasilia.
- Coelho, S., V. Ilza Araújo, L. de Andrade and M. Cifuentes Montoya (2002): “Deliberative fora and the democratisation of social policies in Brazil.” IDS Bulletin, Vol. 33, n<sup>o</sup>. 2.
- Escobar Latapí, A. and M. González de la Rocha (2004): “Evaluación cualitativa del programa Oportunidades”. Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, Mexico.
- Fiszbein, Ariel (2005): “Beyond truncated welfare states: Quo Vadis Latin America?”, Mimeo, World Bank.
- Fiszbein, Ariel y Schady Norbert (2009): *Transferencias Monetarias Condicionadas. Reduciendo la pobreza actual y futura*. Banco Mundial. Washington D.C.
- González de la Rocha, M. (2003): “Oportunidades y capital social”. Comunicación presentada en CEPAL en el taller *Capital and Anti-Poverty Programmes*, Chile.
- Larner, Wendy (2000): “Neo-liberalism: Policy, ideology, governmentality.” *Studies in Political Economy*, vol. 63, pp. 5–26.
- Lind, A. (2002): “Making sense of neoliberalism: The institutionalization of women’s struggles for survival in Ecuador and Bolivia.” *Journal of Development Studies*, vol. 18, n<sup>o</sup> 2–3, pp. 228–258.

- Martínez, F. J. y Voorend, K. (2009): “Sistemas de patriarcado y regímenes de bienestar en América Latina. ¿Una cosa lleva a la otra?”, documento de trabajo nº 37, Fundación Carolina, CeALCI.
- Molyneux, M (2002): “Gender and the silences of social capital: Lessons from Latin America.” *Development and Change*, Vol. 33, No. 2, pp. 167–188.
- Molyneux, M (2006b). “Mothers at the service of the New Poverty Agenda: Progres/Oportunidades, Mexico’s Conditional Transfer Programme.” *Social Policy and Administration*, vol. 40, nº. 4, pp. 425–449.
- Molyneux, M. (2006a): “Rethinking the feminisation of poverty in relation to aggregate gender indices.” *Journal of Human Development*, vol. 7, nº. 2, pp. 201–220.
- Molyneux, M. (2007): “Change and Continuity in Social Protection in Latin America *Mothers at the Service of the State?*”. Gender and Development Programme, Paper nº 1 (Mayo de 2007). *United Nations Research Institute for Social Development*.
- Reimers, F. y DeShano C. de S. y Trevino, E. (2006): “Where is the “Education” in Conditional Cash Transfer in Education?”, UNESCO, working paper nº 4.
- Serrano, C. (2005): *La política social en la globalización: Programas de protección en América Latina*. ECLAC, Santiago de Chile.
- Valencia, E. (2008): “Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites, debates”, *The Annual Review of Sociology*, nº 34, pp. 499-524.
- Veras, S. F. y Britto, T. (2007): “Encarando las limitaciones en capacidad de las TMC en Latinoamérica”. *International Poverty Center*, documento de trabajo nº 38 (agosto de 2007).
- Villatoro, P. (2008): “Las Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina: Luces y sombras”. Documento de la CEPAL presentado en el Seminario internacional Evolución y Desafíos de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionada”, disponible en <http://www.cepal.org/dds/aeci/programas/.htm>