

**Distinción de géneros
en la protección y la seguridad sociales**

**Desafíos para que la protección
y la seguridad sociales sean iguales
para hombres y mujeres**

SHAHRA RAZAVI*
Junio de 2011

FES GENERO

- La crisis global de 2007/2008 puso de manifiesto, una vez más, la importante función de la protección y la seguridad sociales. No obstante, en la práctica, aparecen variantes significativas en la respuesta a la crisis de los distintos países, habrá desde medidas de austeridad en algunos hasta inacción política en otros, e, incluso, la ampliación de los nacientes sistemas de protección social en otros.
- Teniendo en cuenta las desigualdades existentes en cuestiones de género, se necesitan tres estrategias diferentes (pero potencialmente complementarias) para que los resultados de la protección social sean iguales para mujeres y hombres: 1) para obtener resultados más equitativos, deben eliminarse las prácticas discriminatorias que no hacen distinción entre los géneros en la diagramación de los programas del seguro social; 2) deben fortalecerse las regulaciones del mercado laboral (como los salarios mínimos y la discriminación salarial) y otras prestaciones sociales (como los servicios de asistencia pública) a fin de crear igualdad de condiciones para las mujeres en los mercados laborales y (3) deben desarrollarse sistemas de protección social que no estén vinculados a las trayectorias laborales individuales (programas de asistencia social) y, con el transcurso del tiempo, estos programas deben basarse en los derechos y ser generalizados y universales.
- Sin embargo, no se pueden imponer exigencias excesivas a los sistemas de protección social. En última instancia, estos sistemas no reemplazan las políticas adecuadas de agricultura, industria y macroeconomía. Tampoco pueden, por sí solos, generar la cantidad y la calidad apropiadas de empleo, ni una distribución justa de los ingresos. Los sistemas de protección social deben funcionar en conjunto con muchas otras políticas para crear sociedades más igualitarias y prósperas.

Contenidos

1. Tras la crisis: la seguridad y la protección sociales en primer plano
 2. Nota sobre terminología
 3. Trabajo arduo pero fuera de la zona de confort de la protección social
 4. Protección social en los países en desarrollo: sus límites y barreras de género
 - 4.1 Barreras por razones de género en la protección social
 - 4.2 Planes del seguro social y sus líneas de quiebre
 - 4.3 Programas de asistencia social
 - 4.4 Otros programas de protección social más propicios
 5. Conclusiones y recomendaciones
- Referencias

Este artículo forma parte de una serie de publicaciones sobre género y protección y seguridad sociales, y se presentó por primera vez en la conferencia anual de la International Association for Feminist Economics (IAFFE, Asociación Internacional para la Economía Femenina) en Hangzhou, China, en junio de 2011. Para obtener más información acerca de las actividades de género internacionales de FES, visite el sitio web de departamento de Global Policy and Development (Desarrollo y Políticas Globales): www.fes.de/gpol

* Me gustaría agradecer a Sarah Cook y Susan Javad por sus útiles comentarios sobre una versión anterior.

1. Tras la crisis: la seguridad y la protección sociales en primer plano

La crisis global de 2007/2008 puso de manifiesto, una vez más, la importante función de la protección y la seguridad sociales como amortiguador de los efectos adversos de las caídas repentinas de los ingresos y el empleo. También revivió el interés en la función de la protección social como medida anticíclica para la estimulación de la demanda agregada y la simplificación de la recuperación de las recesiones económicas. A partir de las repercusiones de la reciente crisis y de las evaluaciones favorables de las experiencias en varios países en desarrollo, las agencias de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales han unido fuerzas en pos de una acérrima defensa de la protección social.

Teniendo en cuenta todo lo manifestado sobre las implicancias adversas de las crisis económicas para las mujeres, es importante preguntarse qué nivel de eficacia tendrán estos diferentes sistemas de protección social a la hora de evitar las privaciones basadas en género y de abordar las desigualdades de género. El presente artículo busca responder esta pregunta concentrándose principalmente en los países en desarrollo.

En la práctica, existen diferencias significativas en la respuesta a la crisis en los distintos países. En los estados de bienestar más avanzados, las medidas de austeridad implementadas en algunos países pueden llegar a socavar las bases institucionales y fiscales de los sistemas de seguridad social. Las primeras evaluaciones sugieren que también es probable que las medidas precedentes constituyan un retroceso para la igualdad de género (Women's Budget Group 2010, Reino Unido). No obstante, es posible que los países de rápido crecimiento con ingresos medios y más bajos cuyos sistemas financieros se mantuvieron relativamente aislados de la crisis amplíen los nacientes sistemas de protección social para hacer frente a las repercusiones adversas en el empleo y los medios de subsistencia. ¿Qué nivel de eficacia tendrán estos sistemas para satisfacer las necesidades de las mujeres y mejorar la igualdad de género? En otros países en desarrollo caracterizados por las debilidades institucionales y fiscales, y por la falta de coaliciones políticas sólidas que respalden la protección social, lo más probable

es que exista inacción respecto a las políticas. Sin embargo, esta inacción está lejos de ser neutral en cuestiones de género porque implica mantener las relaciones de poder y las desigualdades de género consagradas por el status quo.

2. Nota sobre terminología

Además del empleo, los ahorros, los activos acumulados (como la tierra y la vivienda) y el trabajo no remunerado que están incluidos en el mantenimiento de los medios de subsistencia, la seguridad económica también requiere mecanismos de protección y de seguridad sociales.

El concepto básico de seguridad social es utilizar “medios sociales para evitar las privaciones y la vulnerabilidad tendente a las privaciones” (Drèze y Sen 1991: 5). Del mismo modo, la protección social se vincula a la idea de tratar de evitar, manejar y superar situaciones que tengan efectos adversos en el bienestar y el estándar de vida de las personas.¹ Incluye contingencias, como las enfermedades, las discapacidades, la maternidad y la vejez, riesgos propios del mercado, como el desempleo o las volatilidades de precios que perjudican los ingresos de los agricultores o de los trabajadores autónomos, además de crisis económicas y desastres naturales (UNRISD 2010).

Los instrumentos de protección social comprenden los programas de asistencia social y el seguro social. El seguro social se refiere a los programas relacionados con el empleo, financiados con aportes de los empleadores y los empleados en función de los ingresos. La asistencia social se proporciona a quienes están incapacitados para trabajar o excluidos del empleo remunerado, y a quienes sean considerados aptos para recibirla, ya sea conforme a sus ingresos, su edad o algún otro criterio de vulnerabilidad, o conforme a sus derechos como ciudadanos. Los programas de empleo públicos también constituyen una forma de asistencia social. Los programas de asistencia social se suelen financiar a través del sistema tributario general o de recursos externos (UNRISD 2010).

Parte del trabajo sobre protección social dentro del Banco Mundial ha identificado a la “gestión del riesgo social” como marco preferido (Holzmann y Jorgensen 2000). Si bien el enfoque de gestión del riesgo social es más exhaustivo que las redes de seguridad residual asociadas a los programas estructurales de ajuste (Cook y Kabeer 2010), igual es posible contraponer varias críticas. Por ejemplo, se espera que el Estado desempeñe un papel secundario y que intervenga solo si los mercados fracasan. Esta realidad confirma la función central que se espera de los mercados, complementada por

1. El concepto de protección social abarca mucho más que la seguridad social porque también cubre planes no reglamentados (OIT 2001: 8).

las familias y los individuos que se supone deben protegerse solos contra el riesgo. No obstante, en muchos países en desarrollo, los mercados son incompletos o inexistentes. En cambio quienes más necesitan protección no suelen contar con los medios requeridos, debido a sus ingresos bajos o irregulares, para aportar a los fondos de seguros privados. Confiar en los mercados y en las familias implica también correr el riesgo de poner a las mujeres en una posición difícil, dado su acceso más limitado a los ingresos y la desigualdad de poder en el seno familiar.

Otros enfoques contemplan un papel más central del Estado en términos de financiación, administración y regulación de las instituciones y los programas de protección social, especialmente en los países en desarrollo donde existen mercados débiles para los seguros y el empleo (UNRISD 2010).² Además, estos enfoques hacen mayor hincapié en el acceso a los instrumentos de protección social como un derecho social, dadas las posibilidades más favorables para la redistribución, la agrupación de riesgos y los subsidios recíprocos en programas más generalizados y universales. Por su parte, los sistemas de redistribución generalizados tienen más probabilidades de favorecer la igualdad de género (Razavi 2007).

El enfoque universal también está más alineado con los instrumentos legales internacionales referidos a los derechos humanos. Desde el punto de vista normativo, los instrumentos legales internacionales adoptados por las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) afirman que todo ser humano tiene derecho a la seguridad social.³ El derecho a la seguridad social aparece también en los instrumentos regionales sobre derechos humanos y en varias convenciones de la OIT, en particular, en la Convención número 102 sobre los estándares mínimos de la seguridad social. Sumado a los instrumentos legales regionales e internacionales, el derecho a la seguridad social también está avalado por las legislaciones nacionales y la Constitución en muchos países. Es obvio que la implementación de este derecho exige un enorme compromiso del Estado y la sociedad.

Sin embargo, una importante proporción de la población en la mayoría de las regiones del mundo sigue marginada del ámbito de los programas de protección social o tiene una cobertura parcial únicamente. Las mujeres en particular enfrentan barreras estructurales para acceder a algunas formas de protección social relacionadas con el empleo. En su calidad de esposas, madres y ciudadanas han logrado acceder a otras formas de protección social a pesar de que probablemente la escala de prestaciones no aborde de forma adecuada las cargas desiguales que recaen en las mujeres.

3. Trabajo arduo pero fuera de la zona de confort de la protección social

Los principales responsables de proporcionar el trabajo no remunerado de cuidado deben realizar ajustes en el trabajo remunerado. Es posible que deban interrumpirlo (por ejemplo, cuando los hijos son muy pequeños) o adaptarlo de algún modo, como es el caso de la reducción del horario laboral (por ejemplo, trabajar a tiempo parcial) o la aceptación de trabajo con remuneración más baja que ofrece más flexibilidad (por ejemplo, el trabajo industrial fuera de las fábricas). Lo más probable es que estas “opciones”, claramente limitadas, tengan implicancias adversas para los ingresos y los beneficios relacionados con el empleo. Si el derecho al acceso a un beneficio social y el nivel del beneficio están estrechamente vinculados con el trabajo remunerado, y si no existe un mecanismo establecido que valore las contribuciones de otra naturaleza que las personas aportan a la sociedad, las desigualdades de género en el mercado laboral se transmiten y amplifican en el sistema de protección social.

Si bien se ha demostrado en países industrializados avanzados y en países en desarrollo que la brecha entre los índices de participación laboral femenina y masculina se achicó en los últimos treinta años (UNRISD 2005), siguen existiendo importantes desigualdades de género. Por ejemplo, las mujeres tienen mayor representación en el empleo de tiempo parcial en comparación con los hombres en todos los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Por otra parte, sigue habiendo importantes brechas salariales entre hombres y mujeres tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, originadas por la segregación, la discriminación y las penalidades

2. Estos enfoques más centrados en el Estado cuentan con el apoyo de diversas organizaciones, como la OIT (Organización Internacional del Trabajo) y la AISS (Asociación Internacional de la Seguridad Social AISS), y además con el apoyo de algunas de las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas (entre ellas, la CEPAL).

3. Junto con el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la seguridad social aparece en los artículos 9 y 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el artículo 5 (iv) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en el artículo 11 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en el artículo 26 de la Convención sobre los Derechos del Niño y en un artículo de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

salariales asociadas en los "trabajos de mujeres". A pesar de las mejoras obtenidas en la década de 1990, los niveles de segregación por razones de género en el mercado laboral siguen siendo significativas en el mundo (Anker y otros 2003), y los salarios de las mujeres son entre un 15 (países de la OCDE) y un 40% (en algunos países asiáticos) más bajos que los de los hombres (OIT 2007; OCDE 2005).

En los países en desarrollo, las mujeres tienden a tener una representación excesiva en los tipos informales de empleo en comparación con los hombres (OIT 2002, Chen y otros 2005, UNRISD 2010). Con esto, nos referimos a las relaciones laborales que se rigen por las regulaciones del mercado laboral y/o por las garantías sociales y legales básicas. Las diferencias de género se observan no solo en la predominancia de mujeres en los trabajos mencionados, sino, además, en el hecho de que también suelen ser mayoría en los segmentos de ingresos más bajos y de empleo no formal. Todos estos factores representan una importante dificultad para las mujeres trabajadoras y sus empleadores (si es que tienen alguno) a la hora de aportar regularmente a fondos como el seguro social.

Las crisis económicas han tenido enormes repercusiones en los mercados laborales. El desempleo global no solo aumentó tras el año 2007 sino que no disminuyó una vez que se reanudó el crecimiento económico en 2009 y 2010. Mientras algunos países incrementaron el gasto en protección social como parte de sus paquetes de estímulo, en los países en desarrollo, en general, se observó una tendencia a utilizar menos las medidas de protección social relacionadas con el empleo, como los beneficios por desempleo o los aumentos del empleo en el sector público (UNDESA 2011). Con la ausencia de los instrumentos precedentes, la crisis se manifestó en el aumento de los tipos informales o vulnerables de empleo, y en el deterioro de las condiciones de dicho empleo (Bremán 2009). Allí también es posible encontrar a muchas mujeres (Horn 2009).

En el contexto de las crisis económicas, como las personas que tenían trabajo lo pierden o ven sus ingresos reducidos, otros miembros de la familia se ven obligados a trabajar para satisfacer las necesidades familiares. Los estudios sobre la dinámica del mercado laboral durante crisis anteriores demostraron que es posible que la participación forzada de las mujeres en el trabajo aumente dentro de un contexto de desempleo e inestabilidad laboral crecientes (Cerrutti 2000). Además, las mujeres de hogares con bajos ingresos deberán ocuparse de una mayor carga de trabajo no remunerado para compensar los productos y los servicios que su

familia ya no podrá comprar o a los que ya no podrá acceder (por ejemplo, servicios de salud, granos procesados, y demás). En conjunto, todo esto se traduce en jornadas laborales más extensas, con menos tiempo libre, de descanso y cuidado personal (Pearson y Sweetman 2010).

4. Protección social en los países en desarrollo: sus límites y barreras de género

La universalización de la protección social se ve obstaculizada por diversos factores estructurales que tienen relativamente mayor prevalencia en los países en desarrollo. Uno es la amplia informalidad del empleo. Los trabajadores empleados informalmente tienen muy poca o ninguna seguridad respecto de su salario y su trabajo, y los ingresos tienden a ser muy bajos y fluctuantes frente a los de otros trabajadores (OIT 2002). Dada la naturaleza volátil y reducida de los ingresos, y el hecho de que no siempre se puede identificar a los "empleadores", ha sido difícil lograr que estos trabajadores reciban la cobertura de los sistemas de protección social.

El otro factor que contribuye al limitado alcance de los programas de protección social son las débiles coaliciones políticas que los defienden. Los países como Brasil y Sudáfrica, que han hecho verdaderos esfuerzos para ampliar el alcance de los programas de protección social a medida que la democracia se iba consolidando, son ejemplos útiles de la sinergia entre ambos. Sin embargo, haber instituido un sistema democrático no siempre significa que los más vulnerables serán capaces de organizarse y de hacer escuchar sus pedidos; la democracia formal tampoco garantiza que los Estados estarán atentos y responderán a estos pedidos (algunos ejemplos son India y EE. UU.).

Los factores ideológicos también han ejercido influencia en la legitimación (y deslegitimación) del papel de la protección social. Hasta hace poco, la idea dominante era que asignar recursos públicos a la protección social es "improductivo" y que "desplaza" a la inversión y al ahorro privados. Estas ideas forjaron los programas de ajuste estructurales que generaron profundos recortes del gasto social público. Desde mediados de la década de 1990, un conjunto más propicio de ideas empezó a cuestionar el punto de vista dominante, al que se hacía referencia como la "perspectiva de la inversión social" (Jenson y Saint Martin 2006) o la política social "transformadora" o "productiva" (Mkandawire 2007, UNRISD 2010). Se sostiene que la política social puede tener un impacto positivo en el crecimiento y el dinamismo económicos a través de los efectos favorables de los programas de capacitación, educación y salud en el "capital humano", la productividad y el desarrollo de habilidades. Esto legitimó una mayor atención fiscal y de políticas en la protección social. En respuesta a la inquietud que plantea la protec-

ción social como un lujo que los países de bajos ingresos no pueden darse, se han puesto en marcha actividades para demostrar la asequibilidad de la protección social universal básica. Un ejemplo es el concepto de una “base social global” avalado por el sistema de Naciones Unidas en 2009.

Barreras por razones de género en la protección social

Es posible acceder a los programas de protección social a través de diferentes canales. Un mecanismo, característico de los programas del seguro social, es a través del empleo (usualmente formal) como en el caso de los programas contributivos del seguro social destinados a la salud, la vejez o la maternidad; otra alternativa son los planes de salud empresariales. Estos programas también incluyen “dependientes” (como hijos, cónyuges o padres) en las coberturas. En cambio, los programas de asistencia social ofrece beneficios “no contributivos”, con frecuencia, a las personas por debajo de un nivel determinado de ingresos o que cumplen ciertos criterios de vulnerabilidad. También ofrecen beneficios universales (por ejemplo, beneficios universales para niños y subsidio del ingreso básico).

Planes del seguro social y sus líneas de quiebre

El seguro social responde a los riesgos del mercado laboral (como el desempleo, la vejez, la enfermedad y la maternidad) a través de pagos de transferencias financiados con los aportes de los empleadores y los empleados. Dado que la inscripción en los programas del seguro social suele estar vinculada al empleo con afiliación obligatoria, en los países en desarrollo, la cobertura tiende a ser limitada debido al gran tamaño de la economía informal y alto índice de evasión impositiva, incluso, por parte de los empleadores y los empleados dentro del sector formal.

Los programas del seguro social suelen no hacer distinción entre los géneros, lo que implica que la mayoría de sus disposiciones (excepto las licencias por paternidad/maternidad) no tratan de forma diferente a mujeres de hombres. Sin embargo, al asumir que el empleo formal, a largo plazo y de tiempo completo es la norma, los programas discriminan implícitamente a las mujeres. Por ejemplo, las mujeres que no están empleadas o que trabajan informalmente, suelen no tener derecho al seguro médico. Sin embargo, los gobiernos de algunos países han tomado medidas para adaptar sus sistemas de protección social a las transformaciones que se suscitan en los mercados laborales y han extendido la cobertura de los programas del seguro médico a los tra-

bajadores autónomos o con empleos informales (por ejemplo, en Costa Rica o Corea) al otorgarle obligatoriedad a la afiliación y subvenciones parciales a los aportes (Mesa-Lago 2008, Kwon y Tchoe 2005).

A fin de describir algunas de las barreras por razones de género, puede ser útil analizar los programas de pensiones. En general, las mujeres no han tenido buenas coberturas en los programas de pensiones, ya sean públicos o privados, a pesar de que, en muchos países, han recibido pensiones como viudas del hombre sostén de la familia. En esta área, la desigualdad de género proviene, por un lado, de la combinación de desigualdades en el mercado laboral, y por el otro, de las características de la diagramación de las pensiones (Arza 2011).

Los factores del mercado laboral que tienden a discriminar a las mujeres incluyen índices más bajos de participación en el empleo, interrupciones más frecuentes del empleo, más preponderancia en el trabajo informal y/o de tiempo parcial, e ingresos más bajos. Existen también características específicas de la diagramación de las pensiones que atentan contra las mujeres: por ejemplo, si los criterios de aceptación incluyen años de aportes laborales y si la cantidad mínima de años para solicitar beneficios es alta (supongamos que 30 años); además, si la fórmula para el cálculo de los beneficios depende de la acumulación de activos (como en los sistemas de contribución definida), los ingresos inferiores de las mujeres pueden atentar contra ellas.

En la década de 1990, los programas de pensión públicos se formaron en muchos países con ingresos medios en América Latina y en Europa central y oriental usualmente con los auspicios del Banco Mundial que promovía el “modelo chileno” (de cuentas individualizadas y privatizadas). El cambio hacia la privatización y la individualización de los beneficios produjo desigualdades de género o las exacerbó (Arenas de Mesa y Montecinos 1999, Huber y Stephens 2000, OIT 2001, Arza 2011). En resumen, el hecho de que los niveles de beneficios de las pensiones en los sistemas privatizados e individualizados correspondan estrechamente al registro de ingresos de cada individuo (cuentas de ahorro) elimina de forma efectiva la redistribución a los grupos de bajos ingresos (entre los cuales, la tendencia es que las mujeres sean mayoría). Como las mujeres suelen formar parte del mercado laboral durante menos cantidad de años, tienden a trabajar informalmente, a tener ingresos inferiores y una trayectoria laboral con más interrupciones y más corta que los hombres, lo que significa que reciben muchos menos beneficios.

Dado que la esperanza de vida más alta de las mujeres se toma en cuenta en la mayor parte de los sistemas priva-

dos, comparativamente sus beneficios se reducen aún más. Otros factores que no favorecen a las mujeres son, en algunos casos, las comisiones fijas sobre el salario para los gastos administrativos que afectan a los trabajadores con bajos ingresos de forma más adversa (entre los cuales, las mujeres tienen una excesiva representación), además de las dificultades que enfrentan en reunir los requisitos requeridos para obtener pensiones mínimas. En los sistemas públicos con beneficios definidos, suele haber discrepancias de género similares a pesar de que la esperanza de vida no afecta los niveles de beneficio. Si bien, en principio, las desventajas de las mujeres se pueden mitigar mediante garantías de beneficios mínimos generosos y con una fórmula equilibrada de beneficios que favorezca a quienes ganan menos, estas características no siempre se encuentran en los sistemas públicos.

La segunda generación de reformas previsionales que se produjo en América Latina después del año 2000 abordó parcialmente algunos prejuicios de género introducidos en la primera tanda de reformas (Arza 2011). Esto incluye la creación o el fortalecimiento del pilar solidario financiado por los gobiernos para mejorar las pensiones de los trabajadores con cierto nivel de aportes pero bajas pensiones (en Bolivia y en Chile), la adopción de tablas de mortalidad neutras desde el punto de vista de género para el cálculo de los beneficios en las cuentas individuales (Bolivia), la eliminación de los aranceles fijos en las cuentas individuales (Chile) y los créditos de pensión por hijo que reciben las madres (Chile y Bolivia). Es demasiado pronto para explicar de qué forma estas características de diseño favorables para las mujeres afectarán la cantidad de mujeres aptas para recibir una pensión y el tamaño de los beneficios.

Programas de asistencia social

Teniendo en cuenta el alcance restringido de los programas del seguro social en países donde el mercado laboral es muy dualista o donde se ha generalizado el empleo informal, la función de los programas de asistencia social se ha destacado cada vez más. Esto incluye las pensiones sociales (universales o en función de los recursos), los programas de transferencia de dinero en efectivo para familiares/niños (con o sin condiciones) y los programas de empleo público.

A. Varios países en desarrollo cuentan con pensiones no contributivas, a las que se accede por derecho universal (como Botswana, Mauricio, Namibia y la parte rural del Brasil) o en función de los recursos (como Sudáfrica, Costa Rica, Chile). La jubilación de Sudáfrica, por ejemplo, es un plan

no contributivo financiado con ingresos generales (en lugar de aportes individuales). Las mujeres a los sesenta años y los hombres a los sesenta y cinco años (actualmente se encuentra en proceso de reducción a sesenta años) son aptos para recibir una jubilación mensual del Estado, siempre que cumplan con los requisitos de comprobación de los recursos basados en los ingresos). Las evaluaciones de las jubilaciones de Sudáfrica sugieren que están bien orientadas en cuestiones raciales; también alcanzan a las mujeres de forma muy efectiva porque viven más tiempo, obtienen la pensión antes y son más pobres (hasta tres veces más mujeres que hombres reciben una pensión); contribuyen con la seguridad de los hogares en los que viven ancianos que son valorados por su fiabilidad (Lund 2006).

Los trabajadores no remunerados (como aquellos con ingresos fluctuantes y por debajo del índice de corte) tienen efectivamente una garantía de seguridad económica parcial en sus años de vejez, lo que les proporciona su lugar dentro del hogar. En la actualidad, se reconoce a la jubilación de Sudáfrica por hacer un claro aporte al alivio de la pobreza: ya sea para los propios jubilados como para las personas que comparten sus hogares.

B. Programas de transferencia de dinero en efectivo para familias/niños. Existen suficientes pruebas para demostrar que varios de los países que realizan transferencias en efectivo destinadas a niños pueden reducir la inequidad y la profundidad o la gravedad de la pobreza (Dfid 2011). Hay además pruebas firmes para demostrar las repercusiones positivas de estas transferencias en el acceso de los niños a los servicios de educación y salud, que se observan en los índices de matrículas y asistencia escolares, y en el acceso a los centros médicos (Melo 2008, Escobar Latapi y González de la Rocha 2009, Budlender y Woolard 2006). En Brasil, donde los programas contributivos cubren menos de la mitad de la población económicamente activa, las transferencias en efectivo, que suelen estar destinadas a los pobres, se han vuelto fundamentales dentro del sistema de protección social desde fines de la década de 1990 (por ejemplo, la Bolsa Familia). El programa de transferencia de efectivo mexicano, Oportunidades (conocido como Progresá antes de 1997) también atrajo considerablemente la atención los últimos años. Del mismo modo, Sudáfrica amplió rápidamente el alcance de sus beneficios de asistencia social no contributivos, incluida la subvención de apoyo infantil en el periodo posterior al apartheid. Si bien los tres programas son específicos e identifican beneficiarios en función de los recursos, su alcance real es más amplio en comparación con los objetivos estrechos asociados a los proyectos como la "red de seguridad" de principios de la década de 1990.

Si bien los datos, desglosados por género, de las repercusiones de estos programas sobre la pobreza son escasos,

un supuesto razonable es que las transferencias tienen un efecto positivo sobre los recursos disponibles que tienen las mujeres pobres. Sin duda, debe considerarse un hecho conveniente contar con un ingreso confiable y regular, especialmente, en contextos donde un gran número de mujeres cuida a sus hijos y a otros dependientes sin el apoyo de una pareja masculina, y es posible que estos ingresos, incluso, faciliten la búsqueda de trabajo de las mujeres y su acceso al empleo remunerado (Veras Soares, Ribas y Osório 2007). También existen pruebas para respaldar el argumento de que el programa puede mejorar la autoestima de las mujeres y su seguridad financiera, además de ofrecerles más oportunidades para salir de su casa, acceder a nuevos espacios públicos y comunicarse con otras mujeres (Escobar Latapí y González de la Rocha 2009).

No obstante, existen ciertas limitaciones que marcan algunos de estos programas. Primero, si bien los índices de la matrícula escolar han mejorado, la calidad de los servicios públicos sigue siendo deficiente en muchos lugares. En consecuencia, mientras que los pagos con dinero en efectivo mejoran el acceso de los pobres a los servicios públicos, hacen muy poco para fortalecer la calidad de los servicios.⁴ Hay quienes sostienen que los recursos asignados a los programas de transferencias monetarias condicionadas se traducen en menos inversión pública en servicios públicos (Melo 2008).

En segundo lugar, con respecto a los destinatarios, existen inquietudes generalizadas sobre los costos administrativos, los errores y el estigma que puede generarse si los programas se utilizan como una comprobación de recursos para identificar a los beneficiarios (UNRISD 2010). Las comprobaciones de recursos han demostrado ser problemáticas, en especial, pero no solo, en términos de género porque pueden aumentar el poder discrecional de las autoridades frente a las solicitantes mujeres.

Un último grupo de inquietudes se relaciona con las condiciones vinculadas a las transferencias. Se ha manifestado

preocupación por los requisitos de algunos programas. Un ejemplo es el requisito de que las madres realicen trabajo comunitario, como la limpieza de colegios, además de los compromisos que deben asumir de llevar a los niños a exámenes médicos y de asistir a talleres; es posible que todo esto implique sumar más peso a su ya fatigosa carga laboral y restar tiempo al trabajo remunerado (Molyneux 2007, Chant 2008). Cabe destacar que prácticamente no existen trabajos de investigación donde se compruebe que las condiciones per se son las que generan los resultados positivos (por ejemplo, la mayor asistencia escolar de los niños), y no simplemente la inyección de efectivo adicional en los hogares.⁵

Si las repercusiones positivas no son el resultado de las condiciones, entonces existen pocas razones para que el Estado haga frente a los desafíos y los costos administrativos que conlleva la implementación de condiciones, y para que los beneficiarios (que en general son madres) tengan que abordar las dificultades que las condiciones implican para ellos (Budlender 2008, Lund 2011).

En suma, si los programas de transferencia de efectivo se diseñan e implementan correctamente, ofrecen a los destinatarios una fuente de ingresos confiable y regular a fin de ayudarlos a cuidar a los dependientes. Las condiciones que imponen requisitos laborales adicionales a los destinatarios (que suelen ser madres con escaso tiempo) o las que exigen prueba de matrimonio o asistencia escolar regular de los niños solo desalientan a las personas a la hora de solicitar asistencia y, a su vez, aumentan el poder discrecional de los administradores de bienestar. Eliminar estas condiciones es un importante objetivo a corto plazo. En el corto y el largo plazo, aumentar la extensión de estos beneficios⁶ mediante la ampliación del grupo etario y la eliminación de la prueba de ingresos serían los próximos pasos hacia la creación de un sistema de subsidios para familias/niños más universal, capaz de asistir a las familias, y en especial a las mujeres, con una parte del costo material de la crianza de los hijos. Proporcionar beneficios para familias/niños de forma universal también significa que las mujeres de hogares que no son pobres pueden contar con una fuente de ingresos independiente que les brinde la posibilidad de mejorar en su favor las asimetrías de poder en el seno familiar.

4. Este argumento también fue respaldado por el reciente informe de evaluación sobre transferencia de efectivo realizado por Dfid (Dfid 2010).

5. Si bien Bolsa Familia y Oportunidades son programas condicionales que a cambio de los pagos en efectivo requieren determinados modificaciones de comportamiento (por ejemplo, la asistencia de los niños al colegio, entre otros), la subvención de apoyo infantil de Sudáfrica, hasta el momento, ha sido incondicional.

6. En especial, los subsidios para familias y niños que tienden a ser pequeños. Por ejemplo, la subvención de apoyo infantil de Sudáfrica es de 230 rand al mes por niño, y la jubilación es de 1.100 rand al mes por jubilado.

C. Programas de obras públicas. A lo largo de los años, muchos países han implementado lo que se conoce como planes de garantía del empleo o programas de obras públicas para proporcionar asistencia social a quienes la necesitan. Estos programas suelen partir del principio de que el Estado actúa como “empleador de último recurso”. En la práctica, en la mayoría de los casos, se han implementado como una medida temporal en el marco de desastres naturales o crisis económicas (por ejemplo, el Plan Jefes y Jefas de Hogar de Argentina). Sin embargo, también se han dado casos en los que estas medidas se emplean de forma permanente para promover el derecho a un empleo como una facultad garantizada (un ejemplo es el Programa Nacional de Garantía del Empleo Rural (NREGP), en India).

El principio de este programa es garantizar cien días de empleo en un año fiscal a los hogares rurales inscriptos que lo soliciten, junto con la garantía de salarios mínimos, paridad salarial de género, además del suministro de instalaciones de trabajo básicas (Kelkar 2009). Las mujeres son una parte importante del empleo total proporcionado por el programa NREGP en toda la India: el periodo 2006/2007 empezó con un 40% de mujeres y, el año 2010 alcanzó el 49,5% (Dasgupta y Sudarshan 2011).⁷

La característica menos propicia del plan desde la perspectiva de género es la garantía de cien días de trabajo por hogar (en lugar de que sea por adulto). Esto diluye los derechos de los adultos independientemente del género; no obstante, dadas las desigualdades de poder, crea el riesgo de que las mujeres ocupen el último lugar de la fila, aunque reservarles a ellas un tercio de las obras públicas permitiría lograr una equiparación. De todos modos, las mujeres sin pareja (viudas, divorciadas, solteras y separadas) parecen enfrentar dificultades para acceder a los lugares de trabajo del programa NREGP (Kelkar 2009, Dasgupta y Sudarshan 2011). Los salarios que las mujeres reciben a través del programa NREGP, que, al menos, en teoría, deben ajustarse al salario mínimo estatal, suelen ser más altos que los que obtienen como trabajadoras agrícolas no calificadas (Dasgupta y Sudarshan 2011).⁸ Sin embargo, los beneficios se desdibujan al unir los salarios con las cargas de trabajo excesivas,

en particular, el duro trabajo manual que coloca a las mujeres en una posición muy perjudicial.⁹ Además, como ha quedado demostrado por las numerosas evaluaciones, las instalaciones de trabajo son extremadamente inadecuadas, en especial, en lo que respecta al cuidado de los niños (Narayan 2008, Kelkar 2009), el factor menos propicio desde el punto de vista de las mujeres trabajadoras.

En consecuencia, cinco factores básicos de un programa significativo en favor del “derecho a trabajar” serían:

- Cobertura completa de todas las áreas urbanas y rurales,
- Derechos individuales (en lugar de derechos familiares),
- Días ilimitados de trabajo garantizado,
- Un salario garantizado que permita tener una vida digna,
- La inclusión de trabajo no manual,
- Oferta de guarderías.

Por ejemplo, el programa Jefes y Jefas de Hogares, que se implementó en Argentina tras la crisis económica de 2001 para ofrecer trabajo a los jefes de familias desempleados (tanto hombres como mujeres), proporcionó una amplia variedad de posibilidades laborales. De igual modo, el Programa Ampliado de Obras Públicas (EPWP) de Sudáfrica también asignó un componente de sus proyectos a los servicios sociales con el programa de desarrollo de la primera infancia y el programa de cuidado en el hogar (que ofrece servicios de asistencia a pacientes con SIDA). En Sudáfrica, muchos de los trabajos en el sector social fueron asignados a mujeres. Sin embargo, los salarios pagados en los programas sociales son mucho más bajos que los pagados en los programas de obras públicas más tradicionales en los que suelen trabajar hombres (Budlender y Lund 2011). Abordar las disparidades y desigualdades en los salarios ofrecidos a mujeres y hombres es otra prioridad importante.

Otros programas de protección social más propicios

El derecho a la licencia paga por maternidad y paternidad es muy limitado en los contextos donde una cantidad significativa de personas trabaja en empleos informales. Por ejemplo, en Argentina, la ley que estipula la licencia por maternidad de tres meses con el cobro del salario completo se aplica solo a la mitad de la fuerza de trabajo femenina debido a la informalidad dominante (Faur 2008). En los paí-

7. Las cifras de esta oración reflejan el porcentaje de mujeres en los días de trabajo totales del programa.

8. Dasgupta y Sudarshan (2011) también demuestran que existe una correlación negativa entre la brecha de género en los salarios agrícolas actuales y la participación femenina en el programa NREGP. Además, sugieren que el NREGP puede ser una herramienta útil para minimizar la brecha entre el salario actual de las mujeres y el salario mínimo.

9. Existe una preocupación más amplia por los riesgos que este tipo de trabajo manual genera en los pobres, tanto hombres como mujeres, quienes ya son vulnerables por su nutrición deficiente.

ses donde un porcentaje más amplio de la fuerza de trabajo se emplea de manera informal, como en Tanzania o India, la licencia paga es solo la opción de unos pocos (menos del diez por ciento) que tienen empleos formales.

No obstante, existen otras políticas para asistir a las familias que requieren un equilibrio entre la necesidad de obtener ingresos y de cuidar a sus dependientes. Los servicios accesibles de asistencia de calidad pueden desempeñar una función crucial en la ampliación de las opciones en la vida de las mujeres, especialmente, para tener la posibilidad de participar en el empleo remunerado. La exigencia de servicios de asistencia accesibles ha ocupado los primeros puestos de las agendas de los movimientos de mujeres en muchos países industrializados, y ha ido tomando cada vez más forma entre los defensores de los derechos femeninos en otros países. La reivindicación feminista suele contar con el apoyo de los defensores de los derechos de los niños.

Los países en desarrollo con ingresos medios, como Argentina, Chile, México, Sudáfrica y Uruguay, han realizado experiencias con diversas políticas relacionadas con la asistencia, como servicios de asistencia y educación de la primera infancia. Todos estos países también se caracterizan por los altos niveles de desigualdad en los ingresos. Por ende, el desafío que enfrentan no es solo ampliar la cobertura del servicio, sino también hacerlo de manera tal que se reduzcan las desigualdades por regiones y clases en la calidad del servicio al que acceden niños de diferentes grupos socioeconómicos. Se transforma en un desafío formidable cuando se utiliza una combinación de fondos públicos y privados, y en los casos en que diferentes tipos de servicios "públicos" se orientan a niños de diferentes estratos socioeconómicos.

Algunos ejemplos concretos: en Argentina, se han reducido sustancialmente las diferencias por regiones y clases en el acceso a la educación preescolar de los niños de cinco años dando carácter obligatorio a la inscripción de este grupo etario y con la ampliación de los establecimientos preescolares públicos (Faur 2008). Sin embargo, en el caso de los grupos etarios menores donde los servicios públicos son limitados, y el mercado desempeña una función dominante, los índices de la matrícula escolar de los niños de hogares con ingresos más bajos siguen siendo solo una fracción de los grupos con ingresos más elevados. Como las familias con ingresos bajos no tienen acceso a guarderías privadas, pasan a formar parte de las largas listas de espera de las guarderías públicas, suelen depender de servicios comunitarios menos profesionales o del cuidado no remunerado de algún

pariente (Faur 2008). De igual modo, para una gran cantidad de mujeres de hogares con bajos ingresos en la India, que se ven obligadas a trabajar a causa de la pobreza, las opciones de asistencia son muy limitadas. En especial, esto se da si hay migrantes nuevos en las ciudades que no pueden recibir la ayuda de parientes; las únicas opciones que tienen es dejar a los niños en "guarderías" irregulares en los patios o las casas de la gente, con hermanos o, incluso, solos (Palriwala y Neetha 2011).

Muchos defensores de políticas actualmente apoyan el traslado del cuidado fuera de la familia como un mecanismo para ampliar las oportunidades de empleo para las mujeres. No obstante, la realidad práctica es más compleja. A partir de los programas sociales relacionados con la asistencia (ya sea en el área de asistencia y educación de la primera infancia, o los programas de asistencia en el hogar que se multiplicaron en respuesta a la demanda de cuidado asociada con el VIH y el SIDA), se generó una problemática específica dado que dependen demasiado del trabajo "comunitario" o "voluntario" (Lund 2010; Meena 2010). Esta suele ser otra vía de trabajo mal o no remunerado que realizan principalmente las mujeres. El servicio doméstico remunerado es otra forma de prestación de servicios de asistencia paga que ha aumentado en los últimos años en los países en desarrollo con altos niveles de desigualdad de ingresos, como China e India, y también en numerosos países "desarrollados". El acceso a los programas de protección social (por ejemplo, al seguro médico) de muchos de estos trabajadores es escaso o nulo y, en ocasiones, deben dejar de cuidar a sus dependientes para ganarse la vida (Palriwala y Neetha 2010).

Esta es una situación muy diferente a la que tuvo lugar en Suecia, donde el Estado financió y reguló la ampliación de los servicios de asistencia, y donde los trabajadores que proporcionaban atención eran empleados públicos con todos los derechos y facultades que esto implica. Si la ampliación del sector de servicios, y de los servicios de asistencia en particular, se desempeñará como un motor de crecimiento que mejorara las capacidades y creara puestos de trabajo, entonces, el respeto por los derechos de los trabajadores, la lucha por un salario igualitario y la garantía de resultados de calidad en el sector de la asistencia constituirían importantes desafíos para la política pública (Razavi y Staab 2010). Si el trabajo de cuidado se remunera y protege correctamente, puede satisfacer los intereses de los trabajadores y de los que reciben sus servicios.

5. Conclusiones y recomendaciones

La crisis de 2007/2008, similar a los episodios de Asia y América Latina, reforzó el argumento de que las economías abiertas necesitan sistemas institucionalizados de protec-

ción social si quieren cosechar los frutos de la apertura sin sucumbir ante sus efectos adversos. Durante un tiempo, el aforismo que indica que “toda crisis es una oportunidad” fue verdadero en cierta medida. Transcurridos cuatro años, es legítimo preguntarse si el mundo no está ingresando a una nueva fase de saneamiento fiscal dadas las medidas de austeridad adoptadas en muchos países desarrollados.

El análisis de este artículo ha resaltado una y otra vez la especificidad de la posición de las mujeres (en relación con la protección social y el empleo) teniendo en cuenta que se ubican en el cruce entre la economía de atención y cuidado remunerada y no remunerada, tienen una representación excesiva dentro de la economía informal y participan de forma desproporcionada en el trabajo no remunerado que conduce a reproducir la mano de obra, la familia y el hogar. Aquí se presentan dos implicancias fundamentales.

La primera es que debemos iniciar un análisis de la trayectoria del empleo de las mujeres tal como son y no como deberían ser según la visión androcéntrica. Seguramente este análisis hará hincapié en las desigualdades de género en los tipos de empleo, ingresos y aportes vitalicios.

Algunas de las diferencias de género se pueden atribuir a las obligaciones sociales femeninas de cuidar a otros, pero otras pueden originarse a partir de normas sociales que crean jerarquías dentro de los mercados laborales (por ejemplo, las definiciones por género de las habilidades y la percepción que se tiene de las mujeres de ser una fuente secundaria de ingresos). En segundo lugar, teniendo en cuenta las desigualdades del mercado laboral en cuestiones de género, se necesitan tres estrategias diferentes (pero potencialmente complementarias) para que los resultados de la protección social sean iguales para mujeres y hombres:

Estrategia 1: eliminar las prácticas discriminatorias de la diagramación de los programas del seguro social a fin de obtener resultados más equitativos; un buen ejemplo es el crédito otorgado en los sistemas de pensiones para compensar el tiempo que el cuidador principal (ya sea hombre o mujer) dedica al trabajo no remunerado de cuidado; otro ejemplo es que el Estado imponga la obligatoriedad de la afiliación al seguro médico y que amplíe la cobertura a los trabajadores asalariados y también a aquellos que trabajan informal y esporádicamente con el objetivo final de que estos últimos se incorporen de forma gradual al grupo anterior.

Sin embargo, incluso si se incorporan estas características de diagramación, es improbable que, por sí solas, generen resultados equitativos en términos de protección social. Muchos hombres y mujeres que trabajan informal y esporádicamente seguirán en una posición de desventaja respecto de la protección social si los beneficios que esta ofrece permanecen sujetos, incluso de forma poco estrecha, al empleo y los ingresos, y si las desigualdades de género dominantes persisten dentro de los mercados laborales. Por ende, se requieren dos estrategias adicionales y complementarias:

Estrategia 2: fortalecer las regulaciones del mercado laboral y otras prestaciones sociales a fin de crear igualdad de condiciones para las mujeres en los mercados laborales; este concepto incluye las regulaciones del mercado laboral que se refieren, por ejemplo, al salario mínimo o a la eliminación de salarios discriminatorios; también incluye la implementación de prestaciones sociales proactivas y garantías laborales que aumenten la demanda del empleo durante las recesiones económicas, y

Estrategia 3: desarrollar sistemas de protección social que no estén vinculados a las trayectorias laborales individuales (programas de asistencia social). Estos programas abarcan prestaciones más generosas y en función de los derechos (como las pensiones sociales y los beneficios universales para niños) hasta prestaciones específicas y “en función de las necesidades” (pensiones sociales o beneficios para niños en función de los recursos) y, por último, las que son en función de los recursos o condicionales (por ejemplo, los beneficios condicionales para niños). Este artículo ha destacado algunas de las ventajas de los programas que son universales y se basan en los derechos: la mayor posibilidad de contar con redistribución y subsidios recíprocos, la eliminación de la exclusión y los estigmas, la reducción de los costos administrativos que conllevan las transferencias específicas y condicionales, y del trabajo adicional que suele imponerse a los potenciales beneficiarios. Los argumentos económicos y políticos también tienden a la universalidad como sugiere la experiencia de los países desarrollados: la clase media es más propensa a pagar a través del sistema tributario si también les proporciona beneficios (Korpi y Palme 1998).

Cabe destacar que estas tres medidas son complementarias pero no sustitutivas. También es importante subrayar que no se deben imponer exigencias excesivas a los programas de protección social. En última instancia, estos sistemas no reemplazan las políticas adecuadas de agricultura, industria y macroeconomía, ni tampoco pueden, por sí solos, generar la cantidad y la calidad apropiadas de empleo, ni una distribución justa de los ingresos. Como tales, deben funcionar en conjunto con muchas otras políticas para crear sociedades más igualitarias y prósperas.

Referencias

Anker, Richard, Helina Melkas y A. Korten (2003): Gender-based Occupational Segregation in the 1990s. ILO Working Paper, Focus Programme on Promoting the Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. OIT, Ginebra.

Arenas de Mesa, A. y Veronica Montecinos (1999): »The privatization of social security and women's welfare: Gender effects of the Chilean reform«, Latin American Research Review, 34(3): 7-37.

Arza, Camila (2011): Pension Reform and Gender Equality in Latin America. Mimeo, UNRISD, Ginebra.

Breman, Jan (2009): »Myths of the global safety net«, New Left Review, 59: 1-8.

Budlender, Debbie (2008): Feasibility and Appropriateness of Attaching Behavioural Conditions to a Social Support Grant for Children Aged 15-17 Years, informe preparado para el Departamento de Desarrollo Social (Gobierno de Sudáfrica), versión final.

Budlender, Debbie y Francie Lund (2011): »South Africa: A Legacy of Family Disruption«, Development and Change 42(4).

Budlender, Debbie e I. Woolard (2006): The Impact of the South African Child Support and Old Age Grants on Children's Schooling and Work. Trabajo presentado ante el Programa Internacional de la OIT sobre la Eliminación del Trabajo Infantil. OIT, Ginebra.

Cerrutti, Marcela (2000): »Economic reform, structural adjustment and female labor force participation in Buenos Aires, Argentina«, World Development 28(5): 879-891.

Chant, Sylvia (2008): »The »feminisation of poverty« and the »feminisation« of anti-poverty programmes: Room for revision?«, Journal of Development Studies 4(2): 165-197.

Chen, Martha, Vanek, Joanne, Lund, Francie, Heintz, James, Jhabvala, Renana y Bonner, Chris (2005): Progress of the World's Women 2005: Women, Work, and Poverty. UNIFEM, New York.

Cook, Sarah y Naila Kabeer (2010): »Introduction: Exclusions, Deficits and Trajectories«, in: Sarah Cook and Naila Kabeer (eds.): Social Protection as Development Policy: Asian Perspectives, Routledge, New York, London and New Delhi.

Dasgupta, Sukti y Ratna M. Sudarshan (2011): »Issues in labour market inequality and women's participation in India's National Rural Employment Guarantee Programme«,

Working Paper No. 98, Departamento de Integración de Políticas, OIT, Ginebra.

Department for International Development (Dfid) (2011): Cash Transfers Evidence Paper, Policy Division, Londres.

Dréze, Jean y Amartya Sen (1991): »Public Action for Social Security: Foundations and Strategy«, en: Ehtisham Ahmad, Jean Dréze, John Hills y Amartya Sen (eds.): Social Security in Developing Countries, Clarendon Press, Oxford.

Escobar-Latapi, Agustin y Mercedes Gonzalez de la Rocha (2009): »Girls, mothers and poverty reduction in Mexico: Evaluating Progres-Oportunidades.«, en: Shahra Razavi (ed.): The Gendered Impacts of Liberalization: Towards »Embedded Liberalism«?, Routledge/UNRISD, New York.

Faur, Eleonor (2008): The Care Diamond: Social Policy Regime, Care Policies and Programmes in Argentina. UNRISD, Ginebra, (www.unrisd.org).

Goldblatt, Beth (2005): »Gender and social assistance in the first decade of democracy: A case study of South Africa's Child Support Grant«, Politikon 32(2): 239-257.

Holzmann, Robert y Steen Jorgensen (2000): Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond. Social Protection Discussion Paper Series, No 6. Washington, DC: The World Bank.

Horn, Zoe (2009): No Cushion to Fall Back On: The Global Economic Crisis and Informal Workers. Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO)/Inclusive Cities Study. www.adb.org/Documents/Events/2009/Poverty-Social-Development/P3-women-informal-economy-Horn-paper.pdf, fecha de consulta: 21 de enero de 2010.

Huber, Evelyne y John D. Stephens (2000): The Political Economy of Pension Reform in Latin America. OPG No 7, UNRISD, Ginebra.

International Labour Office (ILO) (2007): Wages around the World: Developments and Challenges. Governing Body, GB.298/ESP/x, OIT, Ginebra.

International Labour Organization (ILO) (2002): Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture. OIT, Ginebra.

International Labour Organization (ILO) (2001): Social Security: Issues, Challenges and Prospects. Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, Sesión Nº 89, OIT, Ginebra.

Jenson, Jane y Denis Saint-Martin (2006): »Building Blocks for a New Social Architecture: The LEGO Paradigm of an Active Society«, Policy and Politics 34(3): 429-451.

Kelkar, Govind (2009): »Gender and productive assets: implications of national rural employment guarantee for women's agency and productivity.« Trabajo presentado ante el taller »Workshop on Gaps, trends and current research in gender dimensions of agricultural and rural poverty: di-

fferentiated pathways out of poverty», FAO-IFAD-OIT, 31 de marzo-2 de abril de 2009, Roma.

Korpi, Walter y Joakim Palme (1998): «The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western Countries», *American Sociological Review* 63(5), 661-687.

Kwon, Huck-Ju y Byonghu Tchoe (2005): «The political economy of National Health Insurance in Korea», in: M. Mackintosh and M. Koivusalo (eds): *Commercialization of Health Care. Global and Local Dynamics and Policy Responses*. Basingstoke: Palgrave/UNRISD.

Lee-Gong, Eunna (2010): «Contestations over rights: From establishment to implementation of the National Basic Livelihood Security System in South Korea», *The International Journal of Human Rights*, 14(6): 880-895.

Lund, Francie (2011): «A step in the wrong direction: Linking the South Africa Child Support Grant to school attendance», *Journal of Poverty and Social Justice*, Vol. 19, No.1, pp. 5-14.

Lund, Francie (2010): «Hierarchies of care work in South Africa: Nurses, social workers and home-based care workers», *International Labour Review*, Special Issue on Workers in the Care Economy 149(4): 495-509.

Lund, Francie (2006): «Social protection for informal workers», en: Razavi, Shahra y Shireen Hassim (eds.): *Gender and Social Policy in a Global Context: Uncovering the Gendered Structure of «the Social»*. Palgrave/UNRISD, Basingstoke.

Meena, Ruth (2010): «Nurses and home-based caregivers in the Republic of Tanzania: A discontinuum of care», *International Labour Review*, número especial sobre Workers in the Care Economy 149(4): 529-542.

Melo, Marcus. A. (2008): *Democracy, Social Spending and Poverty*. Documento de antecedentes para el Informe UNRISD «Combating Poverty and Inequality».

Mesa-Lago, Carmelo (2008): *Social Insurance (Pensions and Health), Labour Markets and Coverage in Latin America*, SPD Programme Paper No. 36, UNRISD, Ginebra.

Mkandawire, Thandika (2007): «Transformative Social Policy and Innovation in Developing Countries», *The European Journal of Development Research* 19(1): 13-29.

Molyneux, Maxine (2007): *Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of*

the State?, GD Programme Paper No.1. UNRISD, Ginebra.

Narayan, Sudha (2008): «Employment guarantee, women's work and childcare», *Economic and Political Weekly*, March 1.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2005): *OECD Employment Outlook*, OECD, Paris.

Palriwala, Rajni y Neetha N. (2011): «Stratified familialism: The care regime in India through the lens of childcare», *Development and Change* 42(4).

Palriwala, Rajni y Neetha N. (2010): «Care arrangements and bargains: Anganwadi and paid domestic workers in India», *International Labour Review*, número especial sobre Workers in the Care Economy 149(4): 511-527.

Pearson, Ruth y Caroline Sweetman (2010): «Introduction», *Gender and Development* 18(2): 165-178.

Razavi, Shahra (2007): «The return to social policy and the persistent neglect of unpaid care», *Development and Change*, 38(3): 377-400.

Razavi, Shahra y Silke Staab (2010): «Underpaid and overworked: A cross-national perspective on care workers», *International Labour Review*, número especial sobre Workers in the Care Economy 149(4): 407-422.

United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) (2011): *Report on World Social Situation 2011*, UNDESA, New York.

UK Women's Budget Group (2010): *A Gender Impact Assessment of the Coalition Government Budget*, Women's Budget Group, London.

United Nations General Assembly (UNGA) (2009): *Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Development*. Report of the Independent Expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona. Human Rights Council, Eleventh session, Agenda item 3, A/HRC/11/9, 27 March. www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.9_en.pdf, fecha de consulta: 5 de agosto de 2010.

United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) (2010): *Combating Poverty and Inequality*, UNRISD, Ginebra.

United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) (2005): *Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World*, UNRISD, Geneva.

Veras Soares, Fabio, Rafael Perez Ribas y Rafael Guerreiro Osório (2007): *Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Familia: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective*, Report No. 1. International Poverty Centre. UNDP, Brasília.



Acerca de la autora:

Shahra Razavi obtuvo su doctorado en la Universidad de Oxford y trabaja como coordinadora de investigaciones en el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD). Se especializa en las dimensiones de género en el desarrollo social, con orientación específica en las políticas sociales y los medios de subsistencia.

Editado por

Friedrich-Ebert-Stiftung | Global Policy and Development

Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlín | Alemania

Responsable:

Susan Javad | Global Policy and Development

Teléfono: ++49-30-269-35-7461

Fax: ++49-30-269-35-9246

<http://www.fes.de/GPol>

Para pedir publicaciones:

Sandra.Richter@fes.de

Global Policy and Development

El departamento Global Policy and Development de Friedrich-Ebert-Stiftung promueve el diálogo entre el Norte y el Sur, y el debate público y político sobre asuntos internacionales en Alemania y Europa. Al proporcionar una plataforma para el análisis y la consulta, nuestro objetivo es lograr el reconocimiento de las interdependencias globales mediante el desarrollo de escenarios para las futuras tendencias y la formulación de recomendaciones sobre la elaboración de políticas. Esta publicación forma parte de la línea de trabajo “Género”, a cargo de: Susan Javad, Susan.Javad@fes.de.

Dialogue on Globalization (Diálogo sobre globalización)

Dialogue on Globalization contribuye al debate internacional sobre la globalización a través de conferencias, talleres y publicaciones, como parte del trabajo internacional de Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). Dialogue on Globalization parte de la premisa de que la globalización puede forjarse para que adopte un camino que promueva la paz, la democracia y la justicia social. Dialogue on Globalization está dirigido a los “actores más influyentes” tanto en el Sur global como en el Norte global, es decir, a los políticos, los sindicalistas, los funcionarios de gobierno, los empresarios y los periodistas, y también a los representantes de ONG, organizaciones internacionales y el ámbito académico. La coordinación de Dialogue on Globalization está a cargo de la sede central de Friedrich-Ebert-Stiftung en Berlín y de las oficinas de FES en Nueva York y Ginebra. El programa se nutre intensamente de la red internacional de Friedrich-Ebert-Stiftung con oficinas, programas y socios en más de cien países. Obtenga más información en <http://www.fes-globalization.org>.

Las opiniones expresadas en esta publicación no son necesariamente las que sostiene Friedrich-Ebert-Stiftung o la organización para la cual trabaja la autora.

Esta publicación se ha impreso en papel proveniente de la silvicultura sostenible.