Naciones Unidas A/74/111

Asamblea General

Distr. general
17 de junio de 2019
Español
Original: inglés

Septuagésimo cuarto período de sesiones
Tema 22 b) de la lista preliminar*
Erradicación de la pobreza y otras cuestiones de desarrollo: las mujeres en el desarrollo

Estudio Mundial sobre el Papel de la Mujer en el Desarrollo

Informe del Secretario General

La importancia de hacer frente a la pobreza económica y la pobreza de tiempo de las mujeres en favor del desarrollo sostenible

Resumen

El *Estudio Mundial sobre el Papel de la Mujer en el Desarrollo* se centra en una selección de nuevas cuestiones relacionadas con el desarrollo que inciden en el papel de la mujer en la economía a nivel nacional, regional e internacional y se presenta a la Segunda Comisión de la Asamblea General cada cinco años. En su resolución 69/236, la Asamblea General solicitó al Secretario General que actualizara el *Estudio Mundial* para que la Asamblea General lo examinase en su septuagésimo cuarto período de sesiones. El presente *Estudio Mundial* (el octavo) se centra en las razones de las elevadas tasas de pobreza económica y pobreza de tiempo entre las mujeres e incluye un análisis de los motivos que justifican la adopción de un enfoque de políticas integradas con objeto de dar respuesta a la doble dificultad a la que se enfrentan las mujeres a ese respecto, como un medio oportuno y pertinente para alcanzar el desarrollo sostenible, especialmente en los contextos de bajos ingresos.

* A/74/50.

19-09945X (S)

Se ruega reciclar

Índice

Página

I. La importancia de hacer frente a la pobreza económica y la pobreza de tiempo de las mujeres en favor del desarrollo sostenible . . . 4

A. Introducción . . . 4

B. Contexto actual . . . 7

C. Hacer frente a la pobreza económica y la pobreza de tiempo entre las mujeres en el contexto de la Agenda 2030 . . . 11

D. Comprender y medir la pobreza entre las mujeres: deficiencias y desafíos . . . 16

E. Sinopsis del octavo *Estudio Mundial* . . . 18

II. Comprender la pobreza entre las mujeres: la pobreza económica y de tiempo y las presiones del trabajo de cuidados . . . 19

A. Introducción . . . 19

B. La pobreza económica entre las mujeres y las presiones del trabajo de cuidados . . . 21

C. La pobreza de tiempo y el agotamiento de las mujeres . . . 31

D. Privación del acceso a los servicios públicos y la infraestructura básica . . . 40

E. Las múltiples formas de discriminación y las personas más rezagadas: agravamiento de la pobreza y de las desventajas . . . 45

III. Reforzar la seguridad de los ingresos de las mujeres pobres en tiempo: la función de los sistemas de protección social que tienen en cuenta las cuestiones de género . . . 46

A. Introducción . . . 46

B. Un equilibrio difícil de encontrar: el ciclo vicioso de la pobreza y el arduo trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres . . . 47

C. Función de la protección social para mejorar la seguridad de los ingresos de las mujeres . . . 50

D. Reforzar la seguridad de los ingresos de las mujeres mediante intervenciones en el mercado laboral . . . 59

E. Lecciones aprendidas en relación con las políticas y los programas orientados a reforzar la seguridad de los ingresos de las mujeres . . . 70

IV. Romper el ciclo de pobreza económica y de tiempo entre las mujeres: el papel de la infraestructura básica y los servicios públicos . . . 71

A. Introducción . . . 71

B. El acceso de las mujeres a la infraestructura básica y los servicios públicos . . . 73

C. Prioridades en materia de políticas para reducir el agotamiento y la pobreza económica y de tiempo . . . 78

D. Enseñanzas extraídas con respecto al diseño de los servicios públicos y la infraestructura básica para reducir la pobreza económica y de tiempo entre las mujeres . . . 97

V. Financiación de las inversiones para aumentar la seguridad de los ingresos y reducir la pobreza de tiempo entre las mujeres 98

A. Introducción. 98

B. Reconocimiento del gasto en política social como inversión 99

C. Limitaciones fiscales a la hora de aumentar las inversiones sociales 103

D. Estrategias para la movilización y la asignación de recursos a fin de reducir la pobreza económica y la pobreza de tiempo entre las mujeres 106

VI. Conclusiones y recomendaciones. 112

A. Dar prioridad a la igualdad de género y al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en el diseño de estrategias en favor de la erradicación de la pobreza y del desarrollo sostenible 114

B. Aumentar la seguridad de los ingresos de las mujeres a lo largo de toda la vida, en particular en la etapa que rodea el parto y la crianza de los hijos 114

C. Reducir la pobreza de tiempo de las mujeres y la pesada carga que supone el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. 115

D. Fortalecer la financiación, la participación, el seguimiento y la rendición de cuentas . . . 116

I. La importancia de hacer frente a la pobreza económica y la pobreza de tiempo de las mujeres en favor del desarrollo sostenible

A. Introducción

1. En un contexto mundial en el que se presta cada vez más atención a la idea de "no dejar a nadie atrás", ha llegado el momento de profundizar en el singular modo en que la pobreza determina y limita la vida de las mujeres, con miras a inspirar la adopción de políticas. El trabajo doméstico y de cuidados no remunerado contribuye al bienestar humano y fomenta el crecimiento económico mediante la reproducción de una fuerza de trabajo saludable, productiva y capaz de aprender y desarrollar su creatividad; no obstante, la desproporcionada responsabilidad que asumen las mujeres por esas labores agrava su vulnerabilidad frente a la pobreza. Las normas sociales discriminatorias y los estereotipos de género sitúan a las mujeres y las niñas en la posición de proveedoras por defecto de estos cuidados [1], lo cual significa que las mujeres tienen menos posibilidades de acceder al trabajo decente remunerado, de gozar de independencia económica y de acumular ahorros, activos o prestaciones de jubilación para una etapa posterior de sus vidas.

2. Los costos y la responsabilidad del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado se sobrellevan de forma desigual en función del género y de los ingresos de los hogares. Las mujeres más pobres deben compensar la falta de servicios públicos o la falta de acceso a las tecnologías que permiten ahorrar tiempo, o su incapacidad para sufragar los gastos de estas, mediante la realización de múltiples tareas y el incremento del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, a menudo en condiciones físicas y ambientales muy difíciles. Las mujeres pobres también se ven obligadas a realizar formas vulnerables e inseguras de trabajo de supervivencia por necesidad económica. La gran cantidad de tiempo que dedican las mujeres pobres a desempeñar arduas formas de trabajo remunerado y no remunerado no solo da lugar a un círculo vicioso de pobreza económica y pobreza de tiempo, sino que también ocasiona un deterioro de su bienestar físico y mental[2]. La desproporcionada carga que recae sobre las mujeres en relación con el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado constituye una pauta generalizada en los países en desarrollo y desarrollados por igual, que se agrava en los contextos de ingresos bajos debido a la falta de acceso a los servicios públicos y la infraestructura básica.

3. La doble dificultad derivada de la pobreza económica y la pobreza de tiempo se hace especialmente evidente en el caso de las mujeres que están en edad de procrear, cuando a menudo deben cuidar de niños pequeños. Esto puede dar lugar a la transmisión intergeneracional de la pobreza, por medio de la pobreza infantil y de las privaciones que sufren las niñas adolescentes que asumen un número excesivo de horas de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado[3]. Esa carga adicional pone en peligro las oportunidades de educación y formación de las mujeres y las niñas, lo cual puede agravar su vulnerabilidad frente a la pobreza a lo largo del ciclo vital. Esta dinámica intergeneracional tiene consecuencias importantes para la igualdad

[1] Joan C. Tronto, *Caring Democracy: Markets, Equality and Justice* (Nueva York y Londres, New York University Press, 2013).

[2] Deepta Chopra y Elena Zambelli, *No Time to Rest: Women's Lived Experiences of Balancing Paid Work and Unpaid Care Work – Global Synthesis Report for Women's Economic Empowerment Policy and Programming* (Brighton, Sussex, Instituto de Estudios para el Desarrollo, 2017).

[3] Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Estimaciones mundiales sobre el trabajo infantil: resultados y tendencias 2012-2016* (Ginebra, 2017), secc. 1.7.

de género, el empoderamiento de las mujeres y el disfrute por parte de las mujeres de sus derechos humanos, además de repercusiones más amplias y a más largo plazo en relación con la pobreza, la desigualdad, el bienestar y el logro del desarrollo sostenible[4].

4. Los indicadores tradicionales de la pobreza, incluidos los índices multidimensionales, han pasado habitualmente por alto la dimensión del empleo del tiempo, pese a su importancia a la hora de comprender la experiencia de la pobreza por parte de las mujeres. En los estudios que examinan la relación entre la pobreza económica y la pobreza de tiempo, se concluyó que las tasas de pobreza aumentaban considerablemente cuando se simulaban déficits de tiempo y se incluían junto con los déficits de ingresos[5]. La pobreza económica y la pobreza de tiempo también van frecuentemente acompañadas de privaciones en los ámbitos de la salud, la educación y otros indicadores del bienestar. En el caso de las mujeres y las niñas, la intersección de la pobreza económica y la pobreza de tiempo afecta a su capacidad para participar en la educación y para gozar de una buena salud, de descanso y de esparcimiento, lo que merma sus capacidades[6].

5. En las normas y principios internacionales han quedado bien articulados el reconocimiento, la reducción y la redistribución del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado como una cuestión fundamental para la igualdad de género. En 1995, con motivo de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer hizo hincapié en la importancia de combatir la desigual distribución del trabajo remunerado y no remunerado entre mujeres y hombres, que constituía un paso decisivo para lograr la igualdad de género. Diversos tratados internacionales de derechos humanos, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, contienen obligaciones jurídicamente vinculantes para que los Estados partes resuelvan esta cuestión. El marco internacional de derechos humanos, establecido en virtud de tratados como los mencionados anteriormente, se complementa con las normas laborales, en particular el Convenio sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981 (núm. 156), el Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 2000 (núm. 183) y el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

[4] Véase A/68/293; véase también Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), “Redistribuir el cuidado no remunerado y prestar servicios de cuidados de calidad: un requisito previo para la igualdad de género”, documento de políticas núm. 5, Nueva York, 2016.

[5] Ajit Zacharias, Rania Antonopoulos y Thomas Masterson, *Why Time Deficits Matter: Implications for the Measurement of Poverty* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Levy Economics Institute of Bard College, 2012).

[6] Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), “El progreso de la mujer: potenciación y economía”, en *El progreso de las mujeres en el mundo 2000*, informe bienal del UNIFEM (Nueva York, 2000); y Shirin M. Rai, Catherine Hoskyns y Dania Thomas, “Depletion: the cost of social reproduction”, *International Feminist Journal of Politics*, vol. 16, núm. 1 (2014).

6. En la meta 5.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se confirma explícitamente la importancia de las políticas en materia de servicios públicos, infraestructura y protección social para reconocer y valorar el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, así como de la promoción de la responsabilidad compartida por tales labores. En las conclusiones convenidas aprobadas por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en su 63er período de sesiones (E/2019/27-E/CN.6/2019/19, cap. I, secc. A), la Comisión reconocía que los sistemas de protección social, el acceso a los servicios públicos y la infraestructura sostenible no habían tenido adecuadamente en cuenta las necesidades de quienes se ocupaban del cuidado de otras personas ni de quienes recibían esos cuidados. También destacaba la necesidad de adoptar enfoques integrados para el diseño, la puesta en práctica y la evaluación de los sistemas de protección social, los servicios públicos y la infraestructura sostenible que respondieran a las necesidades de las mujeres y las niñas y que reconocieran y valoraran el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. La Comisión señaló asimismo la importancia de elaborar estrategias amplias y participativas de erradicación de la pobreza que tuvieran en cuenta las cuestiones de género y abordaran los problemas sociales, estructurales y macroeconómicos, a fin de garantizar un nivel de vida adecuado para las mujeres y las niñas, incluso mediante los sistemas de protección social, el acceso a los servicios públicos y la infraestructura sostenible.

7. En el séptimo *Estudio Mundial sobre el Papel de la Mujer en el Desarrollo* (A/69/156) se examinaba el doble desafío que planteaban el logro de la igualdad de género y la creación de vías para conseguir el desarrollo sostenible. El presente es el octavo *Estudio Mundial*. Incluye un análisis de los motivos que justifican la aplicación de políticas integradas para hacer frente a los elevados niveles de pobreza económica y pobreza de tiempo entre las mujeres como una cuestión prioritaria para lograr el desarrollo sostenible. El análisis se centra en la sostenibilidad biológica, económica y emocional y en los efectos perjudiciales que tienen la pobreza económica y la pobreza de tiempo para las mujeres y las niñas. Se basa en el informe del Secretario General sobre sistemas de protección social, acceso a los servicios públicos e infraestructura sostenible para la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas (E/CN.6/2019/3).

8. Las formas en que las políticas se ocupen del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado tendrán consecuencias de largo alcance para la igualdad de género y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por ejemplo, las políticas podrían centrarse en reducir el tiempo que tarda una niña en llegar a la escuela proporcionándole una bicicleta, lo cual aumentaría las posibilidades de que complete su educación. Examinar y dar respuesta a las necesidades asistenciales de las mujeres con niños pequeños como parte de los programas de obras públicas podría servir para combatir simultáneamente la pobreza económica y la pobreza de tiempo entre las mujeres pobres. Las inversiones en infraestructura, por ejemplo, de agua y energía, pueden mejorar la productividad de las mujeres en su trabajo remunerado y no remunerado. Ampliar las oportunidades de las mujeres para obtener ingresos y reducir su carga de cuidados a través de inversiones en la protección social, los servicios públicos y la infraestructura no son objetivos independientes; están estrechamente vinculados. Para lograr ambos objetivos es preciso realizar inversiones en infraestructuras físicas y sociales y prestar atención a las peculiaridades culturales del trabajo de cuidados[7].

[7] Nancy Folbre, “Developing care: recent research on the care economy and economic development”, documento encargado por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional, 2018.

9. En la presente sección figura una sinopsis del contexto actual en que se están combatiendo la pobreza económica y la pobreza de tiempo entre las mujeres, prestando especial atención a los desafíos contextuales más amplios que se derivan del entorno económico mundial, el cambio climático, las desigualdades crecientes y la situación de los medios de vida de las mujeres y su acceso al trabajo decente; un análisis de las importantes sinergias existentes entre diversos Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, la erradicación de la pobreza, la educación, la salud, el trabajo decente y la infraestructura; una descripción del modo en que se ha interpretado y evolucionado la pobreza entre las mujeres a lo largo del tiempo, destacando la importancia de la pobreza de tiempo como aspecto fundamental, pero a menudo ignorado, de las privaciones que padecen las mujeres; y una sinopsis de las siguientes secciones del informe.

B. Contexto actual

1. Incertidumbre económica mundial, aumento de las desigualdades y amenazas ambientales

10. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Asamblea General suscribió un compromiso sin precedentes para combatir la pobreza y la desigualdad en todas sus formas, incluida la firme promesa de lograr la igualdad de género y de no dejar a nadie atrás. No obstante, si bien el mundo sigue avanzando en lo que se refiere a la eliminación de la pobreza extrema, los progresos han sido muy desiguales, tanto entre los países como dentro de ellos. Las pautas predominantes de producción y consumo avanzan en direcciones profundamente insostenibles, y la sobreexplotación de los recursos naturales, la pérdida de hábitats y de biodiversidad y la contaminación de la tierra, el mar y la atmósfera son cada vez más evidentes. Estas tendencias están poniendo en peligro, además, la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

11. Como se señalaba en el séptimo *Estudio Mundial*, las modalidades de desarrollo no sostenibles y la degradación ambiental afectan de manera desproporcionada a los países de bajos ingresos y amenazan con agudizar las desigualdades de género, dado que las mujeres y las niñas a menudo se ven afectadas de manera desproporcionada por las conmociones y tensiones económicas, sociales y ambientales. Para impedir tal situación, el futuro del empleo y de los medios de vida debe basarse en modalidades de desarrollo inclusivas que reduzcan las desigualdades, aporten seguridad económica y sean ambientalmente sostenibles[8].

12. En 2015 había 736 millones de personas viviendo en la pobreza extrema, lo cual representa 68 millones de personas menos que en 2013. Sin embargo, una buena parte de la reducción de la pobreza extrema durante los últimos 25 años ha venido impulsada por el éxito de China y, más recientemente, de los países de Asia Meridional, que han logrado sacar a millones de personas de la pobreza. Esa tasa contrasta con el ritmo de reducción de la pobreza mucho más lento en África Subsahariana. Basándose en las tasas históricas de crecimiento, el Banco Mundial considera probable que, de aquí a 2030, más del 87 % de las personas extremadamente pobres del mundo vivan en África Subsahariana[9]. El análisis de género de la pobreza ha sido limitado, debido a que las mediciones convencionales de la pobreza se basan en los datos de las encuestas de hogares, en las que se utilizan los datos agregados de

[8] OIT, *Trabajar para un futuro más prometedor: Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo* (Ginebra, 2019).

[9] Banco Mundial, *La pobreza y la prosperidad compartida 2018: armando el rompecabezas de la pobreza* (Washington D. C., 2018).

los ingresos o el consumo en los hogares para calcular el ingreso per cápita (véase la secc. D).

13. En los últimos años y, en particular, desde 2010, el ritmo de reducción de la pobreza ha comenzado a desacelerarse[10] y probablemente seguirá siendo bajo debido a la incertidumbre sobre el crecimiento y a la inestabilidad de los precios de los productos básicos[11]. La pauta del crecimiento económico en los últimos decenios indica que, en los lugares donde las tasas de crecimiento han sido elevadas, el crecimiento ha ido acompañado habitualmente de un incremento de los niveles de desigualdad en los ingresos y la riqueza[12]. Los debates sobre la desigualdad se han centrado en gran medida en la desigualdad de los ingresos entre los hogares y en la necesidad de aprobar políticas redistributivas, pero a la hora de aplicar una perspectiva de género también surgen cuestiones importantes sobre los factores que impulsan la desventaja socioeconómica de las mujeres de los hogares pobres, como, por ejemplo, el volumen de trabajo que conllevan las labores domésticas y de cuidados no remuneradas[13].

14. Las desigualdades dentro de los países y entre ellos siguen siendo un motivo de honda preocupación. En más de la mitad de los 92 países de los que se dispone de datos comparables del período 2011-2016, la tasa de crecimiento experimentada por el 40 % más pobre de la población fue superior a la media nacional, en consonancia con la meta 10.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; sin embargo, el 40 % más pobre percibió menos del 25 % del total de los ingresos o el consumo, y el hecho de que la distribución de los ingresos vaya cada vez en mayor medida al 1 % de los que más los generan es motivo de gran inquietud (E/2019/68, párr. 31). Si bien la desigualdad interna ha ido en aumento en la mayoría de los países, la desigualdad de los ingresos a nivel mundial ha venido disminuyendo, sobre todo desde el año 2000. El coeficiente de Gini, un indicador estadístico de la distribución de los ingresos, disminuyó en el caso de los ingresos a nivel mundial, de 69,7 en 1988 a 62,5 en 2013[14]; sin embargo, si excluyésemos a China de esos datos, la caída sería ínfima. Además, un coeficiente de Gini de 62,5 sigue siendo muy elevado e indica que los niveles de vida de las personas del mundo son muy diferentes y que probablemente sigan siéndolo durante mucho tiempo[15]. El país en el que una persona nace o vive sigue determinando en gran medida cuáles serán sus ingresos; por ejemplo, el 5 % más pobre de la población de los Estados Unidos de América sigue siendo más rico que el 68 % de la población mundial[16]. Tales disparidades en los ingresos entre los países desarrollados y los países en desarrollo no se basan únicamente en las

[10] *Ibid*.

[11] François Bourguignon, “Global versus national inequality”, en Consejo Internacional de Ciencias Sociales, Instituto de Estudios para el Desarrollo y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *World Social Science Report 2016, Challenging Inequalities: Pathways to a Just World* (París, 2016).

[12] Ashwani Saith, “Inequality, imbalance, instability: reflections on a structural crisis”, *Development and Change*, vol. 42, núm. 1 (enero de 2011); y Hai-Anh Dang y Peter Lanjouw, “Inequality in India on the rise”, documento de políticas, vol. 6/2018 (Helsinki, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-WIDER), 2018).

[13] Shahra Razavi, “Rising economic and gender inequality: intersecting spheres of injustice”, en *World Social Science Report 2016*.

[14] Banco Mundial, *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality* (Washington D. C., 2016).

[15] Yusuf Bangura, “Convergence is not equality”, *Development and Change*, vol. 50, núm. 2 (marzo de 2019).

[16] Branko Milanovic, *Los que tienen y los que no tienen: breve y particular historia de la desigualdad global* (Madrid, Alianza Editorial, 2012); y Branko Milanovic, *Desigualdad mundial: un nuevo enfoque para la era de la globalizacion* (México D. F., México, Fondo de Cultura Económica, 2017).

considerables diferencias en las oportunidades de empleo y los medios de vida, sino también en las importantes disparidades existentes en los sistemas de protección social que garantizan la seguridad de los ingresos en respuesta a los imprevistos y las perturbaciones sistémicas[17].

15. La polarización política y social derivada de las disparidades económicas y el populismo, la competencia por los recursos naturales y la degradación ambiental, la fragmentación de los agentes armados no estatales y la ausencia de soluciones políticas a los conflictos incipientes siguen siendo factores que explican la inseguridad a nivel mundial (A/73/392, párr. 4). La búsqueda de la igualdad de género se ve amenazada en algunos contextos, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados, por el surgimiento y la movilización de fuerzas conservadoras y grupos extremistas que oponen cada vez más resistencia a la consecución de la igualdad de género o el ejercicio efectivo de los derechos humanos de las mujeres y las niñas. Existe todo un espectro de fuerzas de ese tipo, que se manifiestan de formas diversas. Sin embargo, una característica común a todas es el uso indebido de la religión, la tradición y la cultura para coartar los derechos humanos de las mujeres y reforzar los estereotipos de género, en particular en relación con el derecho de la mujer sobre su cuerpo y su sexualidad, así como con el derecho de las mujeres y las niñas a participar en la vida pública, en particular en las instituciones educativas, los mercados de trabajo y la política (E/CN.6/2015/3, párr. 378).

2. Medios de vida y empleo decente: todavía no existen condiciones equitativas para las mujeres

16. En muchos países en desarrollo, el crecimiento no ha logrado generar transformaciones estructurales de la economía que permitan ofrecer oportunidades de empleo decente, y las tasas de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo apenas han aumentado en la mayoría de las regiones en los dos últimos decenios[18]; una de las limitaciones es el hecho de que las mujeres asuman una parte desproporcionada del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado.

17. Según la OIT, los niveles de desempleo siguen siendo inaceptablemente elevados, sobre todo entre las mujeres[19]. De la población empleada, hay 2.000 millones de personas, es decir, el 61,2 % del empleo mundial, que trabajan en el sector informal. El trabajo informal hace referencia al trabajo que se lleva a cabo en ausencia de normativas laborales y con escasa o nula cobertura de protección social, lo cual representa un obstáculo importante para el desarrollo sostenible. Dentro de la amplia categoría del trabajo informal, las mujeres ocupan, por lo general, los puestos más desfavorecidos y tienen más probabilidades que los hombres de trabajar en entornos más vulnerables, por ejemplo, como trabajadoras familiares auxiliares y como personas que trabajan en su domicilio. Se trata, asimismo, de categorías de trabajadoras que difícilmente reciben cobertura de la seguridad social, las normativas laborales y las políticas fiscales habituales. Si bien no todos los trabajadores del sector informal son pobres, existe una fuerte correlación entre la pobreza, que se mide a nivel de los hogares, y el trabajo informal, que se mide a nivel individual. Además, la mayor parte de las personas asumen el trabajo informal no de forma voluntaria, sino como resultado de la falta de oportunidades en la economía formal[20].

[17] Yusuf Bangura, “Convergence is not equality”.

[18] ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2019-2020: familias en un mundo cambiante*.

[19] OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: tendencias 2018* (Ginebra, 2018).

[20] OIT, *Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico*, tercera edición (Ginebra, 2018).

18. Uno de los principales logros de los últimos dos decenios ha sido la mejora del acceso de las mujeres y las niñas a la educación, con consecuencias positivas para sus oportunidades en la vida. En los países en desarrollo, la asistencia a la enseñanza secundaria guarda relación con la reducción del número de casos de matrimonio precoz y gestación adolescente[21]. Desde 2000 la tasa de matriculación de las niñas en la enseñanza secundaria a nivel mundial ha crecido del 53,1 % al 64,8 %[22]. Todavía queda mucho por hacer con objeto de subsanar las importantes lagunas que existen entre los diferentes grupos de niñas y de llegar a las niñas de las zonas rurales, las que pertenecen a grupos étnicos minoritarios y las que viven en los hogares más pobres. Además, la reducción de la brecha de género en la educación no ha ido acompañada de mejoras similares en los resultados del mercado laboral y el acceso efectivo de las mujeres a las oportunidades económicas[23].

19. En realidad, la brecha de género en los indicadores del mercado laboral no se ha reducido de manera significativa en los dos últimos decenios[24]. El acceso de las mujeres a las oportunidades económicas puede mejorar su bienestar y amplificar sus voces dentro y fuera de los hogares, al mismo tiempo que las ayuda a proteger a sus familias frente a las privaciones económicas[25]. El hecho de contar con ingresos o activos propios también es fundamental para las mujeres en caso de disolución del matrimonio, ya sea como resultado del divorcio, la separación o la viudedad[26]. Si bien las mujeres pueden beneficiarse, y a menudo lo hacen, de los ingresos de los miembros de la familia, especialmente de sus parejas, a través de transferencias dentro del mismo hogar, la manera en que se distribuyen tales ingresos no siempre resulta favorable para ellas.

20. El cambio más significativo en la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo se ha producido en la región de América Latina y el Caribe, donde la tasa de participación se ha incrementado en 10 puntos porcentuales, del 57 % al 67 % entre 1998 y 2018. Las tasas de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo también son elevadas en África Subsahariana y han aumentado ligeramente en el mismo período. En cambio, en la región de Asia Central y Meridional, la tasa se ha reducido en 2 puntos porcentuales a partir de una base ya de por sí baja, pasando del 36 % al 34 % entre 1998 y 2018. El análisis de las pautas que subyacen bajo esas cifras totales nos indica que estar casada o vivir en pareja limita las probabilidades de las mujeres de participar en la fuerza de trabajo, pero ocasiona el efecto contrario en los hombres[27]. La presencia de niños pequeños en el hogar también suele reducir la tasa de participación en la fuerza de trabajo entre las mujeres, si bien no en todas partes, al mismo tiempo que surte el efecto contrario entre los hombres. Las normas sociales discriminatorias y los estereotipos de género que consolidan la creencia de que el cuidado infantil y las labores domésticas, como cocinar o limpiar, son responsabilidad

[21] ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2019-2020*.

[22] ONU-Mujeres, *Hacer las promesas realidad: la igualdad de género en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Nueva York, 2018).

[23] James Heintz, “Stalled progress: recent research on why labor markets are failing women”, documento encargado por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional, 2018.

[24] OIT, *A Quantum Leap for Gender Equality: For A Better Future of Work for All* (Ginebra, 2019).

[25] Mieke Meurs y Rita Ismaylov, “Improving assessments of gender bargaining power: a case study from Bangladesh”, *Feminist Economics*, vol. 25, núm. 1 (2019); Naila Kabeer, Simeen Mahmud y Sakiba Tasneem, *Does Paid Work Provide a Pathway to Women’s Empowerment? Empirical Findings from Bangladesh*, documento de trabajo del Instituto de Estudios para el Desarrollo, 2011, núm. 375 (Brighton (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), Instituto de Estudios para el Desarrollo, 2011); y Amartya K. Sen, “Gender and cooperative conflicts”, en Irene Tinker, ed., *Persistent Inequalities: Women and World Development* (Nueva York, Oxford University Press, 1990).

[26] ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2019-2020*.

[27] *Ibid*.

de las mujeres y que la función de sostén económico del hogar es responsabilidad de los hombres justifican estos resultados.

21. Además de las desigualdades de género en el mercado laboral, la existencia de lagunas considerables en el acceso a la protección social también repercute en la pobreza económica y de tiempo de las mujeres. Si bien la cobertura de la protección social se ha ampliado desde mediados de la década de 1990, los avances se han estancado en los últimos años, a medida que se afianzaban las medidas de austeridad[28]. Menos de la tercera parte de la población mundial recibe cobertura de sistemas de seguridad social integrales, con una representación excesiva de las mujeres entre quienes son objeto de exclusión, en parte debido a que los sistemas de protección social de la mayoría de los países conceden prioridad a quienes participan en el empleo formal, a tiempo completo e ininterrumpido[29]. A ese respecto, en su informe reciente sobre esta cuestión (E/CN.6/2019/3), el Secretario General insistió en la urgencia de establecer niveles mínimos nacionales de protección social que tuvieran en cuenta el género, en consonancia con la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202) de la OIT.

C. Hacer frente a la pobreza económica y la pobreza de tiempo entre las mujeres en el contexto de la Agenda 2030

22. Un aspecto singular de la Agenda 2030 es el reconocimiento de las interrelaciones y sinergias entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, haciendo hincapié en la idea de que la consecución de una meta depende de la consecución de otras. Por lo tanto, la erradicación de la pobreza está estrechamente vinculada a los avances en otros Objetivos, como la igualdad de género, la educación, la salud, el trabajo decente y la prestación de la infraestructura básica. La inclusión de una meta específica sobre el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado (véase el recuadro I) en el Objetivo 5 pone de relieve la importancia de reconocer el valor que tienen tales labores para las sociedades y las economías, de reducir su cantidad y carga física y de redistribuirlas entre las familias y las sociedades con el fin de alcanzar la igualdad de género y el desarrollo sostenible[30]. En algunos países se han utilizado “cuentas satélite” para medir el trabajo no orientado al mercado y poner de manifiesto su enorme volumen y su importancia para la economía.

[28] Véase E/CN.6/2019/3; véase también Isabel Ortiz y otros, *The Decade of Adjustment: A review of Austerity Trends 2010-2020 in 187 Countries*, serie sobre la Extensión de la Seguridad Social, núm. 53 (Ginebra, OIT, 2015).

[29] OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: la protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible* (Ginebra, 2017).

[30] ONU-Mujeres, *Hacer las promesas realidad*.

Recuadro I
Definición del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado

La atención directa implica un contacto personal y, con frecuencia, emocional, como, por ejemplo, alimentar a un niño o bañar a una persona de edad. En cambio, los quehaceres domésticos, tales como limpiar o lavar la ropa, que en ocasiones se denominan cuidado indirecto, pueden entrañar una escasa implicación personal, o incluso ninguna. Estas últimas actividades, que hacen posible la atención directa, pueden absorber una cantidad considerable de tiempo. La labor de producir bienes para el consumo de los hogares, como recolectar alimentos de un huerto, recoger leña o ir a buscar agua, no forma parte del trabajo de cuidados no remunerado, a pesar de que, en efecto, es una labor no remunerada; se sitúa dentro de la llamada frontera de producción del sistema de cuentas nacionales, si bien rara vez se mide o se cuantifica con precisión, salvo en las encuestas sobre el empleo del tiempo. No obstante, el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado está excluido expresamente del sistema de cuentas nacionales y, por lo tanto, tradicionalmente se pasa por alto en los análisis económicos[a].

Las encuestas sobre el empleo del tiempo constituyen una herramienta fundamental para medir las demandas temporales del cuidado infantil y la atención prolongada, es decir, el cuidado de adultos que requieren asistencia debido a la edad avanzada o la discapacidad. En muchas encuestas se solicita a los participantes que especifiquen el número de minutos que han dedicado en uno o varios días a la realización de actividades relacionadas con el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, así como las personas con las que se encontraban cuando llevaban a cabo esas actividades de atención directa y el lugar en el que se hallaban. Sin embargo, es frecuente que las encuestas sobre el empleo del tiempo no reflejen el tiempo dedicado a las responsabilidades de "supervisión" o "vigilancia", es decir, el tiempo durante el cual el cuidador se encarga de una persona, pero no participa en ninguna actividad concreta con ella. De hecho, los análisis de las encuestas sobre el empleo del tiempo que recogen tales responsabilidades de supervisión han constatado que son responsabilidades que consumen mucho tiempo, en particular entre las mujeres[b].

[a] Folbre, "Developing care".
[b] Michelle J. Budig y Nancy Folbre, "Activity, proximity, or responsibility? Measuring parental childcare time", en Nancy Folbre y Michael Bittman, eds., *Family Time: The Social Organization of Care* (Abingdon, Oxon (Reino Unido), Routledge, 2004).

23. Pese a la prioridad que se concede al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con demasiada frecuencia, las estrategias encaminadas a promover el empoderamiento económico de las mujeres como instrumento de crecimiento económico pasan por alto el considerable tiempo que estas dedican al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado y el valor que tiene el trabajo no orientado al mercado para las familias, las sociedades y las economías[31]. El hecho de poner de relieve esas estrategias presupone que todas las personas cuentan con tiempo suficiente para dedicarse a obtener ingresos o con recursos suficientes para compensar las deficiencias en el trabajo de cuidados y el trabajo realizado en los hogares que ello conlleva, adquiriendo servicios sustitutivos en el mercado, como servicios de cuidado infantil o comidas precocinadas[32]. Este enfoque refuerza la idea de que el tiempo de las mujeres es un recurso infinitamente

[31] Kweilin Ellingrud y otros, *The Power of Parity: Advancing Women's Equality in the United States* (McKinsey Global Institute, 2016).
[32] Ajit Zacharias, *How Time Deficits and Hidden Poverty Undermine the Sustainable Development Goals*, Nota sobre políticas núm. 2017/4 (Levy Economics Institute of Bard College, 2017).

elástico. La percepción de que el empoderamiento económico de las mujeres como instrumento de crecimiento económico es una situación en la que todos salen ganando no tiene en cuenta los peligros del exceso de trabajo entre las mujeres más pobres, teniendo en cuenta que deben afrontar un pesado volumen de trabajo, tanto remunerado como no remunerado, lo que da lugar a la pobreza de tiempo y al agotamiento (véase el recuadro II).

Recuadro II
Definición de la pobreza de tiempo y el agotamiento

La pobreza de tiempo se entiende en sentido amplio como la falta del tiempo necesario para que las personas puedan satisfacer sus necesidades básicas de descanso y esparcimiento, también denominado tiempo libre, a causa de un exceso del trabajo remunerado y del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado[a]. La premisa básica en la que se apoya este concepto es que la elevada carga de trabajo de cuidados no remunerado que soportan las mujeres en comparación con los hombres, en cuanto al número de horas por día, les impide dedicar más horas, si acaso alguna, al trabajo remunerado y, por lo tanto, las mantiene en la pobreza, ya se mida en términos monetarios o en términos multidimensionales. También conlleva la idea de que el exceso de trabajo, tanto remunerado como no remunerado, afecta negativamente al esparcimiento y el cuidado personal, en especial al sueño y el descanso[b].

El concepto de agotamiento se centra en las consecuencias que tiene el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado para las personas, los hogares y las comunidades. El agotamiento se produce cuando los flujos de salida en forma de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, combinados con los flujos de entrada en forma de atención médica, ingresos obtenidos y tiempo de esparcimiento, no superan un umbral mínimo de sostenibilidad biológica, económica y emocional[c]. En las personas, el agotamiento puede ser físico y mental y se mide a través de indicadores como el bajo índice de masa corporal, el cansancio, la falta de sueño, la pérdida de autoestima y la falta de tiempo suficiente para uno mismo, para disfrutar de las amistades y para participar en la vida comunitaria. En el caso de los hogares, el agotamiento puede adoptar la forma de una reducción de los recursos colectivos del hogar, como el tiempo de esparcimiento disfrutado conjuntamente, fruto de las jornadas prolongadas de trabajo y de la reducción de los ingresos disponibles para llevar a cabo actividades esenciales del hogar. En el caso de las comunidades, el agotamiento puede conllevar la falta de recursos para el establecimiento de redes y apoyo comunitario[d].

---

[a] Clair Vickery, “The time-poor: a new look at poverty”, *Journal of Human Resources*, vol. 12, núm. 1 (invierno de 1977).
[b] Jacques Charmes, aportación realizada a la reunión del Grupo de Expertos relativa al *Estudio Mundial sobre el Papel de la Mujer en el Desarrollo*, celebrada en Nueva York los días 4 y 5 de febrero de 2019.
[c] Rai, Hoskyns y Thomas, “Depletion”.
[d] *Ibid*.

24. El trabajo doméstico y de cuidados no remunerado sienta las bases sobre las que las personas, las familias, las sociedades y las economías sobreviven y prosperan, y se relacionan estrechamente con diversos aspectos del desarrollo sostenible. El hecho de que las mujeres y las niñas soporten una parte desproporcionada de esa labor puede dificultar su acceso a actividades generadoras de ingresos y obstaculizar su capacidad para escapar de la pobreza, ser económicamente independientes y acumular ahorros, activos o prestaciones de jubilación, impidiendo así la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 8, 1 y 5, respectivamente. En los hogares de bajos ingresos, el tiempo y la carga que suponen el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado varían considerablemente en función de la disponibilidad y la calidad de las infraestructuras básicas, como el agua corriente, el saneamiento *in situ*, la electricidad y el transporte, así como el acceso a dispositivos que permiten ahorrar tiempo, como molinillos y cocinas de bajo consumo, factores que se abordan en los Objetivos 6, 7, 9 y 11. Cuando las mujeres que viven en hogares pobres tratan de incrementar sus ingresos participando en el empleo remunerado, sin la prestación añadida de servicios e infraestructuras, con frecuencia tienen que realizar trabajos arduos y mal remunerados; también es probable que sigan padeciendo tanto pobreza económica como pobreza de tiempo, junto con otras privaciones, en ámbitos como la salud, la vivienda y la educación, que se abarcan en los Objetivos 3, 11 y 4, respectivamente[33].

25. Sin embargo, la redistribución del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado plantea desafíos. A menudo, los hogares de bajos ingresos no disponen de la opción de reducir y externalizar el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado mediante la adquisición de servicios sustitutivos en el mercado, como la adquisición de comidas precocinadas o la contratación de trabajadores asistenciales. Debido a la vigencia de las normas sociales discriminatorias y los estereotipos de género, esas tareas no pueden redistribuirse fácilmente de las mujeres y las niñas a los hombres y los niños. La intensidad del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que ejercen las mujeres y las niñas de las familias pobres puede crear un círculo vicioso de la pobreza. Como resultado del tiempo y la energía invertidos en responsabilidades no remuneradas, las mujeres ven limitada su capacidad para buscar oportunidades de generación de ingresos y, a causa de su pobreza económica, no pueden permitirse una reducción del tiempo y la carga relacionados con el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado[34].

26. En tales contextos, las mujeres pobres pueden transferir la responsabilidad del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado a sus hijos mayores, en particular a las hijas, que suelen dedicar una cantidad considerable de tiempo a cuidar de sus hermanos y hermanas. Las consecuencias de esta delegación de responsabilidades pueden ser nefastas tanto para las niñas como para los niños, ya que absorbe su tiempo y energía después de la escuela, y hace que tengan un rendimiento escolar muy bajo o que abandonen la escuela por completo[35]. A menudo se da por supuesto que los hogares, y en particular las mujeres de la familia, seguirán prestando atención a sus miembros independientemente de los cambios socioeconómicos y demográficos que puedan producirse. Sin embargo, el tiempo de las mujeres no es un recurso infinitamente elástico, y las estrategias de supervivencia pueden producir resultados no deseados[36]. En el contexto de las crisis sanitarias, por ejemplo, las niñas pueden perder la oportunidad de asistir a la escuela debido al tiempo que dedican a acarrear agua y cuidar de los miembros de la familia postrados en cama. Al cuidar de sus

[33] Zacharias, *How Time Deficits and Hidden Poverty Undermine the Sustainable Development Goals*.
[34] *Ibid*.
[35] Chopra y Zambelli, *No Time to Rest.*
[36] Diane Elson, “Male bias in macroeconomics: the case of structural adjustment”, en Diane Elson, ed., *Male Bias in the Development Process* (Manchester (Reino Unido) y Nueva York, Manchester University Press, 1995).

parientes ancianos, las mujeres pueden verse obligadas a reducir sus actividades de generación de ingresos o renunciar a ascensos y oportunidades de formación.

27. La Agenda 2030 también incluye la promesa de no dejar a nadie atrás, pues reconoce que las diferentes formas de desigualdad, ya sea vertical —por ejemplo, la desigualdad de los ingresos— u horizontal —por ejemplo, entre grupos sociales—, a menudo se superponen y se agravan mutuamente, lo cual intensifica las desventajas[37]. En el contexto del aumento de la desigualdad en todo el mundo, resulta esencial entender las diferencias en el tiempo invertido en el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Por ejemplo, vivir en una zona rural suele aumentar el tiempo que una mujer dedica al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado[38]. Esa tendencia se debe a que el nivel de acceso a las tecnologías que ahorran mano de obra, los alimentos procesados y las infraestructuras básicas, como el agua potable, es por lo general más bajo en los entornos rurales, si bien las deficiencias en las infraestructuras y los servicios pueden ser igualmente graves en los superpoblados barrios marginales de las ciudades (véase la secc. IV)[39].

28. Los datos sobre el empleo del tiempo de la India indican que las mujeres que viven en hogares pobres dedican hasta el 24 % de su tiempo de trabajo a la recogida de leña y agua, mientras que las mujeres de los hogares que no son pobres dedican alrededor de la mitad, el 12 % de su tiempo de trabajo, a tales tareas[40]. En los países de América Latina, en los cuales la desigualdad económica es relativamente elevada según los criterios mundiales, las mujeres del quintil más pobre de ingresos dedican considerablemente más tiempo al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que las del quintil más rico[41]. La cantidad sistemáticamente baja de tiempo que dedican los hombres a esas tareas, independientemente del nivel de ingresos de sus hogares, también resulta llamativa.

29. Para hacer frente a los elevados niveles de pobreza económica y pobreza de tiempo entre las mujeres, se necesita un enfoque de políticas públicas integradas que articule las medidas en materia de protección social, servicios públicos, infraestructura y trabajo decente dentro de un entorno macroeconómico propicio. Aunque los instrumentos de protección social, como las transferencias en efectivo, se han convertido en la forma cada vez más predominante de reducir la pobreza económica e incrementar la demanda de servicios de salud pública y educación, si aspiramos a que estos promuevan la igualdad de género, será preciso tener en cuenta el volumen de trabajo que conllevan las labores domésticas y de cuidados no remuneradas a la hora de elaborar tales instrumentos y de establecer un sistema de protección social más amplio que garantice inversiones suficientes en servicios públicos asequibles y de alta calidad y facilite el acceso de las mujeres a dichos servicios (véanse las seccs. III y IV). Las inversiones en infraestructuras con perspectiva de género, como, por ejemplo, en los ámbitos del transporte, la electricidad y el agua, son fundamentales para liberar el tiempo de las mujeres e incrementar la productividad de estas en el trabajo remunerado y no remunerado. La existencia de redes viables de carreteras en las zonas rurales y de sistemas de

[37] Stephan Klasen y Marc Fleurbaey, “Leaving no one behind: some conceptual and empirical issues”, documento de antecedentes núm. 44 del Comité de Políticas de Desarrollo, ST/ESA/2018/CDP/4 (Nueva York, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2018).

[38] OIT, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work* (Ginebra, 2018), figura 2.10.

[39] Sylvia Chant y Cathy Mcilwaine, *Cities, Slums and Gender in the Global South: Towards a Feminised Urban Future* (Abingdon, Oxon (Reino Unido), Routledge, 2016).

[40] Indira Hirway, “Understanding poverty: insights emerging from time use of the poor”, en Rania Antonopoulos y Indira Hirway, eds., *Unpaid Work and the Economy: Gender, Time Use and Poverty in Developing Countries* (Nueva York, Palgrave MacMillan, 2010).

[41] ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2019-2020*.

transporte urbano seguro, por ejemplo, pueden mejorar la movilidad de las mujeres y las niñas, permitiendo que accedan a los mercados, la educación, la capacitación y otros servicios públicos. Del mismo modo, al no existir servicios de cuidado infantil asequibles, las mujeres a menudo tienen dificultades para acceder a un trabajo decente, que les posibilitaría obtener prestaciones de protección social a través del empleo.

30. No obstante, la pobreza económica y la pobreza de tiempo no siempre van de la mano. Mientras que algunas personas pobres están sobrecargadas de trabajo, otras pueden sufrir una inactividad forzosa como consecuencia de la falta de oportunidades de empleo remunerado y, por consiguiente, estar desempleadas, subempleadas o incluso desistir de buscar trabajo[42]. Se necesitan políticas que estimulen los medios de vida y la demanda de mano de obra. Entre las ventajas de realizar inversiones en infraestructura social y servicios de asistencia se incluyen: reducir la carga física y aumentar la productividad de las mujeres en su trabajo no remunerado, lo incrementa el "suministro" de mujeres a la fuerza de trabajo; estimular la "demanda" de mujeres en la fuerza de trabajo; y crear nuevos puestos de trabajo en el sector de cuidados y en los servicios de infraestructura, como la energía y el transporte[43].

31. La Agenda 2030 ofrece una oportunidad única para afrontar de manera sistemática e integrada los elevados niveles de pobreza económica y pobreza de tiempo entre las mujeres. Este enfoque permitirá crear importantes sinergias a fin de lograr avances en múltiples Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular con respecto a la pobreza, la nutrición, la salud, la educación, la igualdad de género, el agua y el saneamiento, la infraestructura, el trabajo decente y el crecimiento inclusivo.

D. Comprender y medir la pobreza entre las mujeres: deficiencias y desafíos

32. Un reto fundamental a la hora de comprender las experiencias de las mujeres que viven en situación de pobreza se deriva de la forma en que se suele conceptualizar la medición de la pobreza. Las mediciones de la pobreza económica, que se basan en un nivel de ingresos definido a escala internacional o nacional para distinguir entre personas pobres y personas no pobres, se sustentan, por lo general, en los datos de las encuestas de hogares, en las que se utilizan los datos agregados de los ingresos o el consumo en los hogares para calcular el ingreso per cápita (véase la secc. II). Si bien existe un amplio debate sobre la idoneidad de los niveles de ingresos utilizados para determinar los umbrales de pobreza y pobreza extrema[44], hay académicas feministas que han llamado la atención sobre el problema de utilizar el hogar como unidad de análisis para la medición de la pobreza.

33. Las mediciones de la pobreza basadas en los hogares no tienen en cuenta el modo en que se gestionan los ingresos dentro de los hogares, como, por ejemplo,

[42] Diane Elson, "Unpaid work, Millennium Development Goals and capital accumulation", presentación en una conferencia del Levy Economics Institute of Bard College sobre el trabajo no remunerado y la economía, Annandale-on-Hudson, Nueva York, octubre de 2005.

[43] ONU-Mujeres, *Hacer las promesas realidad*; ONU-Mujeres, *Promoting Women's Economic Empowerment: Recognizing and Investing in the Care Economy* (Nueva York, 2018); y Jerome De Henau, Susan Himmelweit y Diane Perrons, "Investing in the care economy: simulating employment effects by gender in countries in emerging economies", documento encargado por la Confederación Sindical Internacional, enero de 2017.

[44] Martin Ravallion, Shaohua Chen y Prem Sangraula, "Dollar a day revisited", documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas, núm. 4620 (Washington D. C., Banco Mundial, 2008).

quién goza de acceso y control sobre el dinero, los recursos y los activos. En lugar de funcionar como una unidad cohesionada, en que los recursos se pongan en común de forma equitativa o en que todos los miembros sean igualmente pobres o no pobres, los hogares se caracterizan por la existencia de interacciones y relaciones tanto de cooperación como de conflicto que se basan en dinámicas de poder relacionadas con el género[45]. Las diferencias en el poder y la posición de los miembros del hogar, por lo general basadas en el género y la edad, determinan la asignación de los recursos en el seno del hogar. Una gran cantidad de mujeres pobres viven, en realidad, en hogares que no se encuentran en el quintil más bajo, y el 20 % más pobre es el grupo al que se destina frecuentemente la asistencia de los programas de lucha contra la pobreza[46]. La utilización del género del cabeza de familia como medida para desglosar los datos también ha planteado problemas, debido a la falta de claridad sobre el modo como entienden el concepto de "cabeza de familia" tanto los encuestadores como los participantes en las encuestas y a la heterogeneidad de los hogares que están encabezados por mujeres sin la presencia de hombres adultos.

34. La medición de la pobreza basada en los ingresos también tiene limitaciones, ya que se centra exclusivamente en la privación monetaria y no en privaciones superpuestas, tales como la falta de servicios de atención sanitaria, vivienda, educación e infraestructura o el acceso reducido a estos. La pobreza no es un fenómeno unidimensional, sino un fenómeno multidimensional complejo, representativo de una situación en que las vidas de las personas se ven constantemente maltratadas y socavadas de toda clase de formas diferentes[47]. Teniendo en cuenta que se ha reconocido la necesidad de que existan instrumentos de medición que reflejen las diversas privaciones superpuestas, en los últimos decenios han evolucionado las mediciones multidimensionales de la pobreza[48].

35. Una ventaja que ofrecen algunas mediciones ajenas a los ingresos, como la educación y la salud, es que pueden calcularse a nivel individual, y no de los hogares. Sin embargo, los análisis multidimensionales de la pobreza han utilizado normalmente mediciones a nivel de los hogares, tales como el acceso a la vivienda o la infraestructura. Si bien los hogares sufren colectivamente la pobreza, las privaciones y la desigualdad en el acceso a los servicios públicos, no todos los miembros de un hogar sufren de la misma forma o en la misma medida. Además, a pesar de que los análisis multidimensionales de la pobreza han tenido en consideración la falta de acceso a las infraestructuras, por ejemplo, el agua y el saneamiento, como una esfera de privación, no se han centrado expresamente en la pobreza de tiempo como una dimensión superpuesta de las privaciones. El índice de privación individual elaborado recientemente tiene por objeto superar la falta de datos sobre la pobreza a nivel individual e incluir indicadores específicos de género, como los relacionados con el empleo del tiempo[49]. Sin embargo, para ampliar el índice se

[45] Amartya Sen, "Gender and cooperative conflicts", documento de trabajo núm. 18 (Helsinki, UNU-WIDER, 1987); y Bina Agarwal, "'Bargaining' and gender relations: within and beyond the household", *Feminist Economics*, vol. 3, núm. 1 (1997).

[46] Naila Kabeer, "Gender, poverty, and inequality: A brief history of feminist contributions in the field of international development", *Gender and Development*, vol. 23, núm. 2 (2015); y Caitlin S. Brown, Martin Ravallion y Dominique van de Walle, "Are poor individuals mainly found in poor households? Evidence using nutrition data for Africa", documento de trabajo núm. 24047 (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 2017).

[47] Amartya Sen, "A decade of human development", *Journal of Human Development*, vol. 1, núm. 1 (2000).

[48] Sabine Alkire y James Foster, "Counting and multidimensional poverty measurement", *Journal of Public Economics*, vol. 95, núms. 7 y 8 (2011); y Gisela Robles Aguilar y Andy Sumner, "Who are the world's poor? A new profile of global multidimensional poverty", documento de trabajo núm. 499 (Washington D. C., Center for Global Development, 2019).

[49] Sharon Bessell, "The individual deprivation measure: measuring poverty as if gender and

requiere la recopilación de nuevos datos, lo cual exigirá una cantidad considerable de tiempo y recursos.

36. Además de la medición de la pobreza, la comprensión de las dimensiones de género de la pobreza también ha evolucionado más allá de una observación empírica de si las mujeres están, por lo general, más expuestas a la pobreza que los hombres, hacia un entendimiento de los complejos procesos y estructuras que impulsan las experiencias de pobreza por parte de las mujeres. La pobreza es a la vez un "estado" y un "proceso", y las mujeres y los hombres experimentan el estado de pobreza de manera diferente y a menudo desigual y caen en la pobreza a través de procesos que en ocasiones, aunque no siempre, difieren[50]. Si bien se necesitan urgentemente mediciones de la pobreza que tengan en cuenta el género, debe prestarse la misma atención a los procesos que contribuyen a la pobreza, a fin de fundamentar el diseño de políticas y medidas. La división del trabajo, tanto remunerado como no remunerado, entre mujeres y hombres es uno de los principales causantes de la pobreza entre las mujeres, junto con la distribución desigual de los activos, los recursos y las prestaciones en el seno del hogar.

E. Sinopsis del octavo *Estudio Mundial*

37. La información que figura en la sección II se basa principalmente en un análisis a nivel mundial de los datos sobre la pobreza del Banco Mundial, en que se utilizó la Base de Datos sobre Seguimiento Mundial, elaborada recientemente, para aportar nuevas ideas sobre la pobreza y la privación desde una perspectiva de género, y que reveló que la pobreza económica y la pobreza de tiempo eran especialmente acuciantes entre las mujeres de edades comprendidas entre 25 y 34 años que vivían en hogares con hijos a cargo. La intersección de la pobreza económica y la pobreza de tiempo, agravada por la falta o ausencia de servicios e infraestructura básica, se traduce en el agotamiento de las capacidades de las mujeres al dejarles poco tiempo para el sueño, el descanso o el esparcimiento. En el análisis realizado se demuestra que las mujeres y las niñas que padecen formas múltiples e interseccionales de desigualdad, en cuanto al género, los ingresos, la ubicación y la raza y el origen étnico, se encuentran entre las más desfavorecidas.

38. La sección III se centra en la forma en que las políticas pueden apoyar a las mujeres que han de conciliar intensas formas de trabajo con el mantenimiento y el cuidado de sus familias, de tal manera que puedan alcanzar la seguridad económica sin agravar todavía más el círculo vicioso de la pobreza económica y de tiempo. En la sección se incluye un examen de la función que tienen los instrumentos de protección social, en particular la licencia de maternidad remunerada, de cara al fortalecimiento de la seguridad de los ingresos de las mujeres que se encuentran en una coyuntura crítica de su vida y necesitan tomarse un descanso del trabajo remunerado, así como de la función que cumplen las transferencias sociales, como, por ejemplo, las prestaciones familiares y por hijos a cargo, para complementar los ingresos y las transferencias privadas de otras personas que generan ingresos en el seno del hogar. Las mujeres que viven en contextos de bajos ingresos también necesitan intervenciones en el mercado laboral que las ayuden a crear medios de vida sostenibles y acumular activos para poder mantenerse a sí mismas y a sus familias a largo plazo.

39. En la sección IV se destacan los servicios públicos y la infraestructura básica como elementos fundamentales para hacer frente a la pobreza económica y de tiempo

inequality matter", *Gender and Development*, vol. 23, núm. 2 (2015).

[50] Naila Kabeer, "Monitoring poverty as if gender mattered: a methodology for rural Bangladesh", documento de debate núm. 255 (Brighton (Reino Unido), Instituto de Estudios para el Desarrollo, 1989).

entre las mujeres. En los contextos de bajos ingresos, en concreto, resulta esencial fomentar el acceso de los hogares a servicios suficientes de electricidad, agua potable y saneamiento con el fin de reducir la pobreza entre las mujeres, evitando el agotamiento de sus capacidades y aumentando su productividad en el trabajo remunerado y no remunerado. Las inversiones en una educación de calidad y en servicios asequibles de atención sanitaria y cuidado infantil ayudan a que las mujeres dispongan de más tiempo, desarrollan las capacidades humanas y crean empleos en el sector de los cuidados.

40. La sección V se centra en las dificultades de financiar las inversiones sociales descritas en las dos secciones anteriores. En ella se pone en tela de juicio la opinión predominante de que la política social solamente representa una forma de gasto de consumo de los Gobiernos. Se examina la repercusión que tienen a largo plazo los servicios sociales, como la educación, la salud y el desarrollo en la primera infancia, sobre la productividad, con el fin de demostrar sus beneficios a largo plazo. En la sección se incluyen ejemplos de la forma en que se pueden movilizar recursos, por ejemplo, mejorando la eficiencia de los sistemas tributarios, ampliando las bases imponibles, estableciendo nuevos impuestos, generando ingresos procedentes de la utilización de los recursos naturales y combatiendo la evasión y la elusión de impuestos.

41. En la sección VI se exponen las conclusiones y recomendaciones, incluido un llamamiento en favor de una mayor inversión en un conjunto integrado de respuestas de política que se combinen a fin de aumentar la seguridad económica de las mujeres, reducir la carga física y la intensidad del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado y permitir que dispongan de más tiempo, como base para unas economías y sociedades más equitativas y sostenibles.

II. Comprender la pobreza entre las mujeres: la pobreza económica y de tiempo y las presiones del trabajo de cuidados

A. Introducción

42. La desigual distribución del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado entre las mujeres y los hombres y, en un sentido más amplio, entre las familias y las sociedades es uno de los principales causantes de las desventajas económicas de las mujeres. Según los datos de 90 países, las mujeres dedican en promedio tres veces más horas al día que los hombres al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado[51]. A causa de las limitaciones de tiempo resultantes, las mujeres participan menos que los hombres en el trabajo remunerado y, cuando lo hacen, ocupan, por lo general, puestos de menor calidad y menor remuneración que puedan compaginarse más fácilmente con las responsabilidades en materia de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Además, debido a la responsabilidad combinada del trabajo remunerado y el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, a las mujeres apenas les queda tiempo para la educación, el descanso y el esparcimiento. Como se reconoció en el 63er período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, la prestación insuficiente de servicios públicos e infraestructuras sostenibles agrava todavía más las limitaciones de ingresos y tiempo de las mujeres. La privación del acceso a los servicios públicos y las infraestructuras es especialmente grave en el caso de las mujeres y las niñas pobres y de aquellas que pertenecen a grupos marginados.

[51] ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2019-2020*.

43. A pesar de la importancia de supervisar y combatir la desventaja económica que padecen, no existen estimaciones a nivel mundial sobre la pobreza económica de las mujeres. Ello obedece a que los datos sobre la pobreza extrema se basan en las encuestas de hogares, que actualmente no están diseñadas para reflejar la pobreza a nivel individual[52]. Los cálculos comparativos elaborados para el presente informe sobre el número de mujeres y niñas y de hombres y niños que viven en hogares de bajos ingresos ofrecen nuevas perspectivas sobre los perfiles de género de las personas pobres[53]. En el análisis, se define como mujeres y niñas pobres a aquellas que viven en un hogar de bajos ingresos; se presupone que todas las mujeres y niñas que viven en hogares pobres son pobres, mientras que todas las mujeres y niñas que viven en hogares no pobres no lo son. La misma definición se aplica a los hombres y los niños. En cambio, un hogar se considera pobre si el consumo per cápita de sus miembros (o el ingreso per cápita, en función del país) no supera el umbral internacional de pobreza de 1,90 dólares de los Estados Unidos al día, que es la definición estándar de pobreza extrema absoluta con arreglo al marco de seguimiento mundial para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas de la Agenda 2030[54]. Con el fin de complementar las mediciones del umbral internacional de pobreza y captar las diversas dimensiones de la pobreza, también se recurre a otras mediciones, como, por ejemplo, índices no monetarios, para evaluar la pobreza entre las mujeres (véase el recuadro III).

Recuadro III
Mediciones de la pobreza: definiciones y conceptos

En la presente sección se utilizan tres mediciones diferentes de la pobreza y cada una de ellas tiene sus ventajas y sus limitaciones. En primer lugar, el umbral internacional de pobreza es una medición normalizada útil para evaluar las graves privaciones materiales en los distintos países, pero la pobreza también puede depender de los niveles medios de vida de un país o región. Por ejemplo, en América Latina y el Caribe, donde la desigualdad es elevada, muchas personas sufren pobreza y penurias, a pesar de que solo el 4 % de la población vive con menos de 1,90 dólares de los Estados Unidos al día.

La segunda medición de la pobreza es la medición compuesta del nivel de vida acumulado de un hogar, para la cual se utilizan los bienes de un hogar, como televisores y bicicletas, con objeto de evaluar su situación socioeconómica. Una de esas mediciones es el índice de riqueza de la Encuesta Demográfica y de Salud, que abarca una serie de privaciones además de la situación socioeconómica de los hogares,

[52] Como se señala en la sección I, las encuestas de hogares representativas a nivel nacional, en las que se utiliza el hogar como unidad de medida, son la principal fuente de medición de la pobreza. Sin embargo, estas mediciones son poco pormenorizadas con respecto a las dinámicas en el seno del hogar, por ejemplo, los diferentes hábitos de consumo por persona o por sexo, o a la información sobre la forma en que se comparten y distribuyen los recursos entre los miembros del hogar (Sylvia Chant, “Re-thinking the ‘feminization of poverty’ in relation to aggregate gender indices”, *Journal of Human Development*, vol. 7, núm. 2 (2006); Julian Lampietti y Linda Stalker, *Consumption Expenditure and Female Poverty: A Review of the Evidence* (Washington D. C., Banco Mundial, Grupo de Investigaciones sobre el Desarrollo/Red sobre Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, 2000); y *Monitoring Global Poverty: Report of the Commission on Global Poverty* (Banco Mundial, Washington D. C., 2017)).

[53] Cálculos elaborados a través de la alianza existente entre ONU-Mujeres y el Banco Mundial, a partir de la Base de Datos sobre Seguimiento Mundial, actualizada en 2019; véase ONU-Mujeres y Banco Mundial (de próxima publicación), “Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle”, 2018.

[54] Véanse los metadatos del indicador 1.1.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

entre ellas el acceso insuficiente al agua y el saneamiento y la calidad de la vivienda (véase la secc. D).

Desde una perspectiva de género, el índice de riqueza, al igual que el umbral internacional de pobreza, sigue teniendo limitaciones, ya que las evaluaciones de la pobreza al nivel de los hogares no tienen en cuenta las dinámicas de poder y las desigualdades en el seno del hogar en cuanto a la distribución de la riqueza y de los bienes, ingresos y consumo.

Las mediciones de la pobreza antes mencionadas se establecen conjuntamente con información sobre una tercera medición, a saber, la pobreza de tiempo. Este tipo de pobreza, que se mide y se registra en el plano individual, se entiende en un sentido amplio como la falta de tiempo libre, incluido el tiempo utilizado para satisfacer las necesidades básicas de descanso y esparcimiento, debido al excesivo número de horas dedicadas al trabajo, ya sea remunerado o no remunerado (véase el recuadro II). La pobreza de tiempo es una dimensión importante del bienestar y tiene importantes repercusiones para la reducción de la pobreza económica y para la igualdad de género.

44. En la sección B que figura a continuación, se examina el vínculo entre los cuidados y la pobreza económica a través de un análisis de los datos de pobreza económica desglosados por sexo, edad y composición del hogar. Las mujeres corren mayor riesgo de sufrir la pobreza económica durante el período en el que disponen de menos tiempo, debido a la presencia de niños pequeños que necesitan cuidados en el hogar, independientemente de si viven en pareja, solas o en un hogar extenso. Además, si bien el hecho de tener hijos aumenta las probabilidades de vivir en la pobreza tanto para los hombres como para las mujeres, las mujeres asumen ese riesgo en una etapa más temprana de su vida y es más frecuente que se enfrenten a la pobreza solas, por ejemplo, en un hogar monoparental. En la sección C se examinan los datos de las encuestas sobre el empleo del tiempo para demostrar la desigual división del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado entre las mujeres y los hombres en el seno de la familia. La sección D se centra en el modo en que la prestación insuficiente de servicios e infraestructuras agrava la pobreza de tiempo entre las mujeres y perpetúa el ciclo de la pobreza. En la sección E se incluye un análisis del modo en que las mujeres y las niñas que sufren formas múltiples e interseccionales de discriminación y marginación padecen con mayor intensidad la pobreza económica y la pobreza de tiempo.

B. La pobreza económica entre las mujeres y las presiones del trabajo de cuidados

45. La carga desproporcionada del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que recae sobre las mujeres contribuye a generar un mayor riesgo de pobreza económica. Un análisis de los datos de 91 países en desarrollo, que abarcan el 78,1 % de la población mundial, indica que existen determinados puntos de presión en la vida de las mujeres que las exponen a un mayor riesgo de pobreza que a los hombres. Por ejemplo, las tasas de pobreza de las mujeres de edades comprendidas entre 25 y 34 años se sitúan 2 puntos porcentuales por encima de las de los hombres de la misma cohorte de edad. Ese resultado equivale a un total de 49 millones de mujeres y niñas pobres, frente a 40 millones de hombres y niños pobres[55]. Los resultados, una vez ajustados al hecho de que los hombres superan en número a las mujeres en la población, nos muestran que, a nivel mundial, las mujeres de edades comprendidas

[55] Sobre la base de una muestra completa de todas las edades, hay 348 millones de mujeres y niñas que viven en la pobreza extrema, frente a 341 millones de hombres y niños.

entre 25 y 34 años tienen un 25 % más de probabilidades de vivir en la pobreza extrema que los hombres[56].

46. La diferencia en las tasas de pobreza extrema entre las mujeres y los hombres de edades comprendidas entre 25 y 34 años coincide con las diferencias en el ciclo vital de las mujeres y los hombres. Las mujeres se casan y tienen hijos en una etapa más temprana de la vida que los hombres. La responsabilidad de cuidar de los niños a cargo en una etapa más temprana priva a las mujeres de oportunidades para desarrollar sus capacidades y reduce sus opciones de acceder a un trabajo decente. El análisis, que pondera tanto las características individuales, por ejemplo, la edad, el estado civil, la educación y la situación laboral, como las características de los hogares, indica que la probabilidad de que las mujeres de edades comprendidas entre 25 y 34 años con hijos menores de 5 años vivan en la pobreza extrema supera en 4,8 puntos porcentuales la de aquellas que no tienen hijos. Tener un niño de corta edad en el hogar también aumenta las posibilidades de vivir en la pobreza entre los hombres, pero a una escala menor, el 2,6 %[57].

1. Los niños y sus cuidadoras representan la inmensa mayoría de las personas extremadamente pobres

47. Las tasas de pobreza extrema más elevadas afectan a los niños, se reducen entre los adolescentes y adultos jóvenes y se estabilizan entre las personas de alrededor de 50 años de edad. Los niños de edades comprendidas entre 0 y 14 años de edad, en concreto, están representados de manera desproporcionada entre las personas pobres, pues constituyen el 28 % de la población total, pero el 46 % de las personas extremadamente pobres[58]. En total, las personas menores de 35 años representan el 76 % de quienes viven en la pobreza extrema[59].

48. Al desglosar las tasas de pobreza por sexo y edad, los datos muestran que las mujeres son especialmente vulnerables a la pobreza en las edades comprendidas entre 25 y 34 años, cuando las brechas de género son más amplias (véase la figura I)[60]. A nivel mundial, hay 125 mujeres de edades comprendidas entre 25 y 34 años que viven en la pobreza extrema por cada 100 hombres del mismo grupo de edad. La brecha de género entre las personas mayores de 24 años coincide con la etapa de la vida correspondiente a la formación de la familia y la crianza de los hijos, durante la cual las mujeres y sus familias han de afrontar mayores gastos vinculados al hecho de tener hijos, al mismo tiempo que sufren limitaciones de tiempo para poder participar en el trabajo remunerado[61]. La tendencia coincide en todas las regiones de las que se dispone de datos, pero la profundidad y la duración de las brechas de género varían en función de cada región. Por ejemplo, en las regiones de América Latina y el Caribe y África Subsahariana, donde las tasas de fecundidad de las adolescentes son las más

[56] ONU-Mujeres y Banco Mundial (de próxima publicación), “Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle”, 2018.

[57] *Ibid*.

[58] En el análisis no se utilizan escalas de equivalencia.

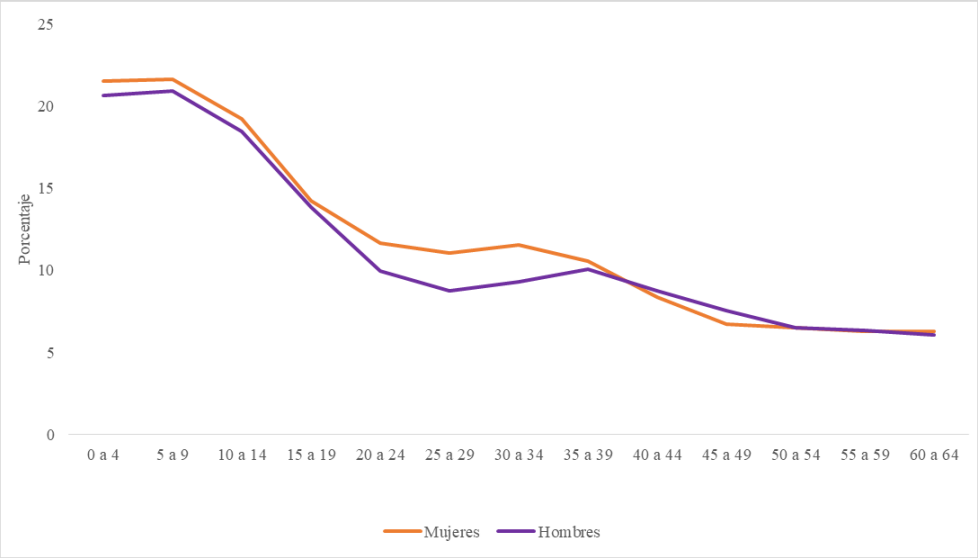
[59] ONU-Mujeres y Banco Mundial (de próxima publicación), “Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle”, 2018.

[60] La brecha de género se reduce y deja de observarse en el caso de las personas de edades comprendidas entre 35 y 39 años y entre 40 y 45 años. Ello se debe probablemente a una confluencia de factores, entre ellos la incorporación de los niños de más edad del hogar al mercado laboral y del ingreso y reingreso de las mujeres en la fuerza de trabajo, que mejoran la generación y acumulación de capitales en los hogares.

[61] A nivel mundial, la edad media de las mujeres al contraer matrimonio es de 23,3 años, frente a los 26,6 de los hombres. Véase ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2019-2020*.

elevadas, la brecha aflora a una etapa más temprana de la vida de la mujer y ya está presente entre los 15 y los 19 años[62].

Figura I
Proporción de personas que viven en la pobreza extrema en todo el mundo, por edad y sexo



Fuente: ONU-Mujeres y Banco Mundial, "Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle", a partir de la Base de Datos sobre Seguimiento Mundial del Banco Mundial, actualizada en 2019.

Nota: La pobreza extrema se define como la situación de vivir con menos de 1,90 dólares de los Estados Unidos al día. Sobre la base de una muestra de 91 países.

49. Al iniciar la formación de la familia y asumir las responsabilidades de la crianza de los hijos en una etapa más temprana, situación que se ve reforzada por las normas sociales discriminatorias y los estereotipos de género, las mujeres tienen dificultades para completar su educación o para participar en el trabajo remunerado, y en algunos casos deben renunciar a ello, para poder cuidar de sus hijos en sus primeros años de vida[63]. Los datos mundiales sobre la participación en la fuerza de trabajo, desglosados por edad y sexo, muestran una pauta similar; como se indica en la sección B.3, la brecha de género en la participación en la fuerza de trabajo aumenta de forma acusada entre las mujeres en edad de procrear[64].

[62] ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2019-2020*. En África Subsahariana, el 43 % de la población vive con menos de 1,90 dólares de los Estados Unidos al día. En esa región, el 57,2 % de las personas de edades comprendidas entre 25 y 34 años que viven en la pobreza extrema son mujeres. En América Latina y el Caribe, a pesar de que solamente el 4 % de la población vive en la pobreza extrema, las mujeres tienen una representación excesiva, pues constituyen el 57,9 % de las personas de edades comprendidas entre 25 y 34 años de edad que viven en la pobreza extrema.

[63] Andrew Morrison y Shwetlana Sabarwal, "The economic participation of adolescent girls and young women: why does it matter?", Prem Notes, núm. 128 (Washington D. C, Banco Mundial, 2008); Saranga Jain y Kathleen Kurz, *New Insights on Preventing Child Marriage: A Global Analysis of Factors and Programs* (Washington D. C., International Center for Research on Women, 2007); Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Early Marriage: A Harmful Traditional Practice: A Statistical Exploration* (Nueva York, 2005); y Jennifer Parsons y otros, "Economic impacts of child marriage: a review of the literature", *The Review of Faith and International Affairs*, vol. 13, núm. 3 (2015).

[64] ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016: transformar las economías*

2. Mayor riesgo de pobreza en los hogares con hijos, en particular para las mujeres con hijos

50. Los hogares con un mayor número de personas a cargo, muchas de las cuales son niños, muestran tasas de pobreza más elevadas (véase el recuadro IV)[65], en parte debido a los mayores gastos en que han de incurrir tales familias, como los costos de la crianza de los hijos, y a la dificultad de combinar los cuidados con el trabajo remunerado. Sin embargo, el riesgo de pobreza es diferente para hombres y mujeres. En comparación con los hombres, existe un porcentaje más elevado de mujeres de edades comprendidas entre 25 y 34 años que viven en hogares en los que es probable que tengan familiares a cargo, especialmente niños pequeños[66].

Recuadro IV
Composición de los hogares: indicadores y definiciones

Un hogar está formado por una persona que vive sola o por muchas personas que viven juntas y se dotan conjuntamente de alimentación, vivienda y otros elementos esenciales para la vida. Los miembros de un hogar a menudo están relacionados entre sí, pero los hogares también incluyen a personas que pueden estar relacionadas o no[a]. Esta sección del informe se centra en los siguientes tipos de hogares, que, según muestra el análisis de la pobreza económica, tienen una representación excesiva entre las personas extremadamente pobres de edades comprendidas entre 25 y 34 años:

a) **Los hogares de parejas con hijos** son los hogares en los que está presente una pareja, casada o no, con al menos un hijo biológico, político, adoptivo o colocado en un hogar de guarda de menos de 18 años. El 44 % de las personas extremadamente pobres viven en hogares de este tipo;

b) **Los hogares de madres sin pareja** son los hogares en los que vive una madre sin pareja de cualquier edad con al menos un hijo biológico, político, adoptivo o colocado en un hogar de guarda de menos de 18 años. Si bien solo el 3 % de las personas extremadamente pobres viven en hogares de este tipo, este valor representa a 2 millones de mujeres jóvenes de edades comprendidas entre 25 y 34 años que son madres sin pareja que viven en la pobreza extrema;

c) **Los hogares extensos** son los hogares en los que todas las personas están relacionadas entre sí, pero al menos un miembro no pertenece a la unidad familiar nuclear con, por ejemplo, un vínculo de filiación. El 47 % de las personas extremadamente pobres viven en hogares extensos. En las regiones con tasas más elevadas de pobreza extrema, como Asia Central y Meridional y África Subsahariana, en torno al 40 % de los niños menores de 15 años viven en grandes hogares extensos.

para realizar los derechos (Nueva York, 2015).

[65] Un análisis de regresión basado en una muestra de 91 países, que pondera características individuales como la edad, el estado civil, la educación, la situación laboral y el tamaño de la familia, muestra que la proporción de personas a cargo constituye un importante indicador de la pobreza: cuanto mayor es la proporción de hijos a cargo de los adultos de edades comprendidas entre 25 y 34 años, mayor es la probabilidad de pobreza para las mujeres y los hombres de ese grupo de edad. Véase ONU-Mujeres y Banco Mundial, “Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle”.

[66] A nivel mundial, mientras que el 45,5 % de las mujeres de edades comprendidas entre 25 y 34 años viven en hogares de parejas con hijos en los que al menos hay un niño menor de 18 años, la cifra correspondiente a los hombres es del 33,9 %. De la misma manera, las mujeres viven más frecuentemente que los hombres en hogares monoparentales con hijos a cargo: el 3,5 % de las mujeres de edades comprendidas entre 25 y 34 años viven en hogares de madres sin pareja con al menos un hijo menor de 18 años. En cambio, solamente el 0,08 % de los hombres de edades comprendidas entre 25 y 34 años viven en hogares de padres sin pareja con al menos un hijo menor de 18 años.

El 6 % restante de las personas extremadamente pobres viven en hogares unipersonales, hogares de parejas sin hijos y hogares formados por personas sin relación entre ellas.

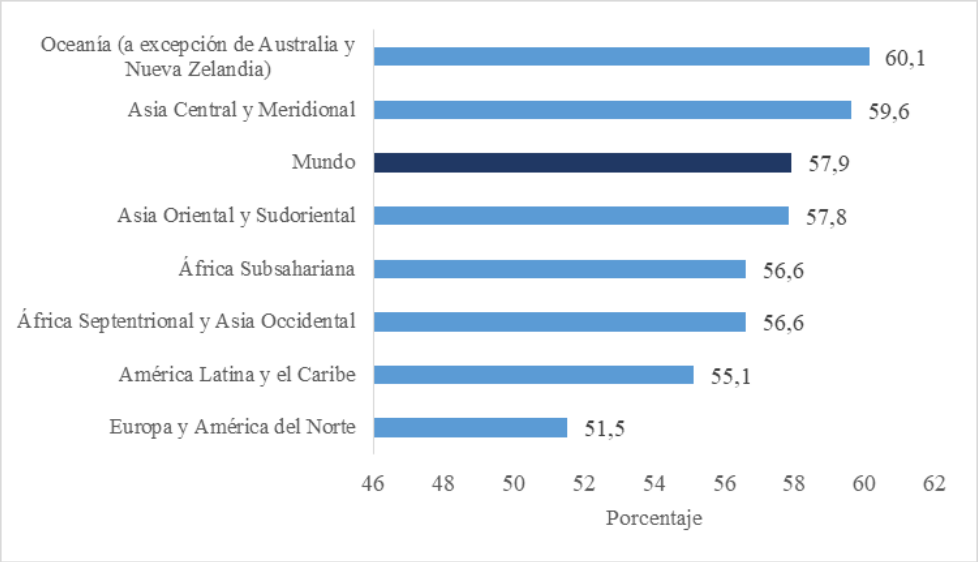
[a] *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.15.XVII.10).

51. A nivel mundial, las personas de edades comprendidas entre 25 y 34 años que viven en hogares de parejas con hijos tienen una representación excesiva entre las personas extremadamente pobres. Si bien el 39,7 % de las personas de esa franja de edad viven en hogares de ese tipo, representan el 44,2 % de las personas extremadamente pobres. Las mujeres representan un porcentaje más elevado de esas personas: a nivel mundial, el 58 % de las personas extremadamente pobres de edades comprendidas entre 25 y 34 años que viven en hogares de parejas con hijos son mujeres (véase la figura II).

52. El riesgo considerable de pobreza que sufren los niños y sus probables cuidadores, que son principalmente mujeres de edades comprendidas entre 25 y 34 años, demuestra la intersección existente entre las presiones de los cuidados y la pobreza económica de las mujeres. Un análisis de variables múltiples de las tasas de pobreza de las mujeres y los hombres con y sin hijos confirma la mayor vulnerabilidad de las mujeres frente a la pobreza económica. La presencia de un niño menor de 5 años de edad en el hogar incrementa las tasas de pobreza en 4,9 puntos porcentuales en el caso de las mujeres y en 2,6 puntos porcentuales en el caso de los hombres[67].

[67] Además, el hecho de tener un hijo menor de 5 años de edad aumenta las posibilidades de vivir en la pobreza más que tener algún hijo de 18 años o menos. Véase ONU-Mujeres y Banco Mundial, “Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle”.

Figura II
Proporción de mujeres de edades comprendidas entre 25 y 34 años entre las personas que viven en la pobreza extrema en hogares de parejas con hijos, por región



Fuente: ONU-Mujeres y Banco Mundial, "Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle", a partir de la Base de Datos sobre Seguimiento Mundial del Banco Mundial, actualizada en 2019.

53. Del mismo modo, las mujeres viven con mucha más frecuencia que los hombres en hogares monoparentales, y dichos hogares suelen ser más pobres que los hogares de parejas con hijos[68]. Las mujeres crían solas a sus hijos por diversas razones, entre ellas la viudedad, la separación, el divorcio, la migración de su cónyuge a otra ciudad o país o como una cuestión de preferencia o elección[69]. El hecho de que a menudo las mujeres dependan económicamente de sus parejas y dediquen más tiempo al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado expone a las madres sin pareja a un mayor riesgo de vivir en la pobreza. Por ejemplo, en América Latina y el Caribe las mujeres de edades comprendidas entre 25 y 34 años que viven en hogares de madres sin pareja tienen una representación excesiva entre las personas extremadamente pobres. En dicha región, el 6,2 % de las mujeres de esa franja de edad viven en hogares de ese tipo. Sin embargo, entre las personas extremadamente pobres el porcentaje es del 14,2 % (véase la figura III).

54. Las madres sin pareja no sufren la pobreza económica por el hecho de evitar el trabajo remunerado. En la práctica, en los países de ingresos altos un porcentaje elevado de ellas, habitualmente alrededor o por encima del 80 %, participan activamente en algún tipo de trabajo remunerado[70]. A pesar de las elevadas tasas de empleo, las familias con madres sin pareja se enfrentan a un riesgo considerable de vivir en la pobreza. La discriminación y el estigma basados en la situación familiar y el estado civil, así como el escaso apoyo financiero, son los principales factores que determinan las tasas más elevadas de pobreza en los hogares de

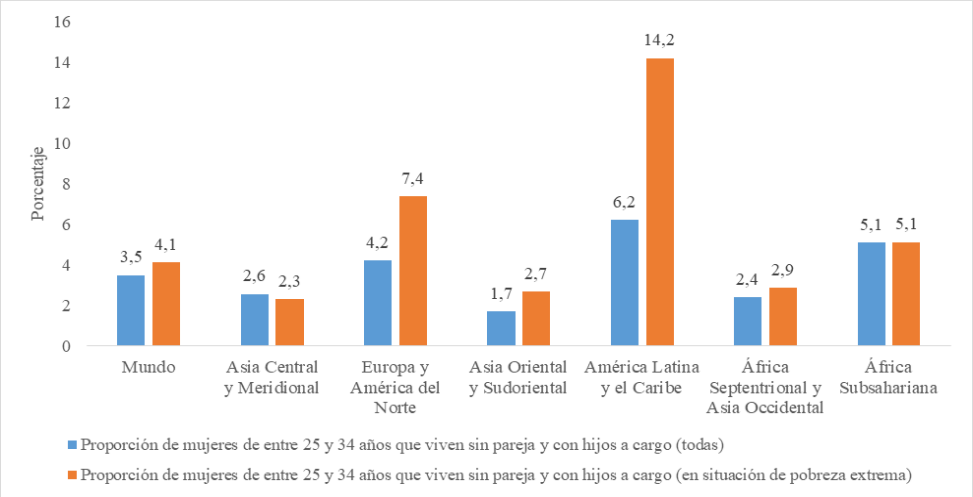
[68] ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2019-2020*. A partir de los datos de 86 países y territorios, se calcula que en torno al 84,3 % de los hogares monoparentales están encabezados por mujeres.

[69] En otros casos, las mujeres no tienen elección; por ejemplo, cuando su pareja no quiere participar en la crianza de los hijos y no proporciona apoyo emocional o económico.

[70] ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2019-2020*.

madres sin pareja. En un estudio de seis países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), los investigadores constataron que el divorcio tenía importantes efectos negativos sobre los ingresos de las mujeres, considerablemente más graves que en el caso de los hombres[71].

Figura III
Proporción de madres sin pareja de edades comprendidas entre 25 y 34 años que viven en hogares extremadamente pobres con al menos un hijo menor de 18 años de edad, por región



Fuente: ONU-Mujeres y Banco Mundial, "Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle", a partir de la Base de Datos sobre Seguimiento Mundial del Banco Mundial, actualizada en 2019.
Nota: No se incluye Oceanía, a excepción de Australia y Nueva Zelandia, debido al insuficiente tamaño de la muestra.

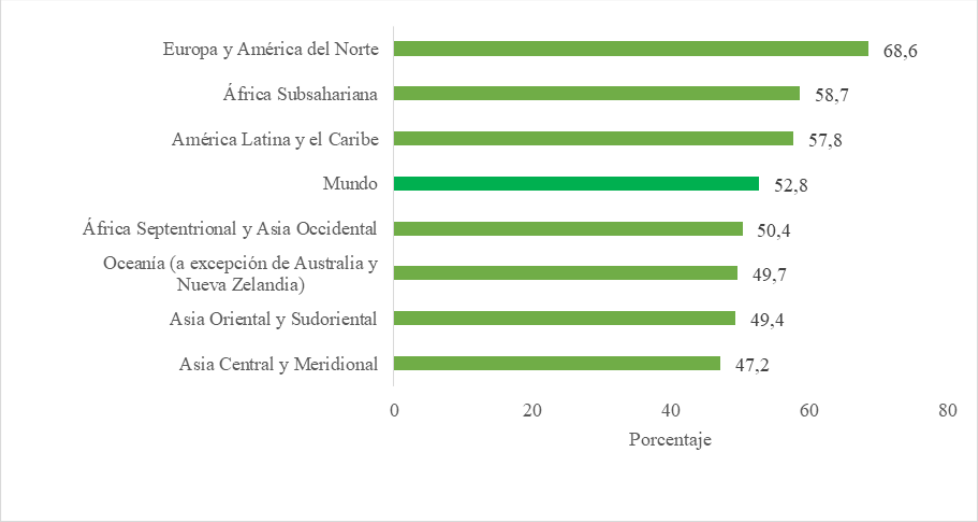
55. Las personas de edades comprendidas entre 25 y 34 años que viven en situación de pobreza extrema también están excesivamente representadas en todas las regiones en los hogares extensos, definidos como los hogares en los que todas las personas están relacionadas entre sí, pero al menos un miembro no pertenece a la unidad familiar nuclear con, por ejemplo, un vínculo de filiación. A nivel mundial, el 39 % de las personas de ese grupo de edad viven en hogares extensos, pero entre las personas extremadamente pobres el porcentaje es del 47 %.

56. Las mujeres representan un porcentaje más elevado de las personas de edades comprendidas entre 25 y 34 años que viven en situación de pobreza extrema en hogares extensos (véase la figura IV). Las mujeres que residen en hogares extensos tienen más probabilidades de vivir en la pobreza extrema que las que viven en otros tipos de hogares; en concreto, tienen 4,7 puntos porcentuales más de probabilidades de vivir en la pobreza extrema que las mujeres que viven solas o en hogares formados únicamente por una pareja[72]. Para las mujeres y los hombres pobres, los hogares extensos forman parte de una estrategia más amplia de subsistencia con objeto de

[71] *Ibid*.
[72] ONU-Mujeres y Banco Mundial, "Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle". Los hogares extensos aumentan las posibilidades de vivir en la pobreza entre los hombres, pero a una escala menor, de 3,8 puntos porcentuales.

hacer frente a la pobreza extrema, permitiendo el intercambio de la vivienda y de otros recursos limitados, entre otras cosas[73].

Figura IV
Proporción de mujeres de edades comprendidas entre 25 y 34 años entre las personas que viven en la pobreza extrema en hogares extensos, por región



Fuente: ONU-Mujeres y Banco Mundial, "Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle", a partir de la Base de Datos sobre Seguimiento Mundial del Banco Mundial, actualizada en 2019.

57. Si bien el hecho de vivir con los miembros de una familia extensa puede ayudar a las personas a amortiguar los elevados costos de la vida[74], las dinámicas de poder relacionadas con la edad y el género pueden crear jerarquías y desigualdades. Las niñas que viven en hogares extensos en los que un mayor número de miembros necesitan cuidados pueden acabar abandonando la escuela para asumir más responsabilidades domésticas, como cocinar, ir a buscar agua, limpiar o cuidar de sus hermanos pequeños, primos o parientes ancianos[75]. Además, las parejas masculinas y los progenitores de edad avanzada también controlan frecuentemente si las mujeres participan en el trabajo remunerado, lo que da lugar a que estas deban depender económicamente de sus parejas masculinas y su familia política[76]. En otros casos, vivir en hogares extensos puede permitir un aumento del reparto de las responsabilidades del cuidado infantil, que a menudo consiste en que las mujeres más jóvenes solicitan la ayuda de otras mujeres adultas, como sus propias madres, abuelas y otras mujeres de la familia.

[73] Sara Randall y Ernestina Coast, "Poverty in African households: the limits of survey and census representations", *The Journal of Development Studies*, vol. 51, núm. 2 (2015).

[74] Por ejemplo, la prevalencia de los hogares extensos se incrementó en el Brasil y Colombia durante las décadas de 1980 y 1990, como respuesta al empobrecimiento y el subempleo en las ciudades. Véase: Randall y Coast (2015).

[75] ONU-Mujeres, *Hacer las promesas realidad*.

[76] Por ejemplo, en Nepal un estudio reveló que las nueras que vivían en hogares multigeneracionales con frecuencia dependían económicamente de sus maridos y de su familia política, que controlaban las finanzas del hogar y la adopción de decisiones económicas, en particular si ellas podían participar o no en el trabajo remunerado. Véase Lu Gram y otros, "Revisiting the patriarchal bargain: the intergenerational power dynamics of household money management in rural Nepal", *World Development*, vol. 112 (diciembre de 2018).

3. Efectos amortiguadores del empleo remunerado sobre la pobreza económica de las mujeres e importancia de la calidad del trabajo

58. La participación de las mujeres en el empleo remunerado no reduce de manera automática su riesgo de caer en la pobreza. Una amplia gama de factores, entre ellos la naturaleza del empleo remunerado y la distribución de los recursos económicos en el seno del hogar, influyen en la posibilidad de que las mujeres puedan aprovechar el acceso a los ingresos como una forma de escapar de la pobreza. Por ejemplo, las actividades económicas que tienen lugar en el marco de las relaciones familiares, especialmente en las empresas y granjas familiares, son las que, por lo general, con menos frecuencia conllevan una remuneración directa y, por lo tanto, también las que menos pueden ayudar a las mujeres a ser económicamente independientes[77].

59. En todo caso, en conjunto, el empleo remunerado tiene un efecto amortiguador sobre la pobreza económica. A nivel mundial, la incidencia de la pobreza extrema entre las mujeres de edades comprendidas entre 25 y 34 años es más baja en el caso de las que participan en el empleo remunerado y más elevada en el caso de las que ejercen como trabajadoras familiares auxiliares o como trabajadoras por cuenta propia. Entre las personas que no participan en la fuerza de trabajo, la incidencia de la pobreza extrema es 8 puntos porcentuales superior para las mujeres, frente a los hombres, en concreto del 18,3 % y el 10,0 %, respectivamente (véase el cuadro).

60. La baja calidad del trabajo disponible a menudo contrarresta el efecto amortiguador que tiene el empleo sobre la pobreza económica (véase la secc. III). En África Subsahariana, debido a la prevalencia generalizada de la pobreza extrema y el acceso limitado a la protección social, las personas a menudo participan en el empleo remunerado por pura supervivencia económica, realizando labores arduas y potencialmente peligrosas. En ese contexto, las tasas de participación en el mercado laboral son relativamente altas tanto para las mujeres como para los hombres, pero las oportunidades de obtener un trabajo decente son limitadas. Un gran porcentaje de las personas de edades comprendidas entre 25 y 34 años, especialmente mujeres, trabajan a cambio de una remuneración exigua o sin remuneración directa alguna en empleos informales y precarios; en África Subsahariana el 56,3 % de todas las mujeres y el 55,0 % de todos los hombres de esa franja de edad trabajan sin remuneración o como trabajadores por cuenta propia. Entre las personas extremadamente pobres, el porcentaje se eleva al 64,9 % de las mujeres y el 67,9 % de los hombres del mismo grupo de edad[78].

61. En Asia Central y Meridional, el incremento de los niveles de ingreso de los hogares, impulsado por la introducción de mejoras en el trabajo decente para los hombres, ha venido acompañado de un descenso de las tasas de empleo de las mujeres[79]. Los estudios muestran que los sectores que atraen a mujeres trabajadoras son los que menos han crecido[80]. Habida cuenta de la mala calidad del empleo remunerado de que disponen las mujeres, en el contexto de las numerosas horas que dedican al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, la mejora de los niveles de ingreso de los hogares puede aliviar la presión que recae sobre las mujeres de buscar un empleo externo[81]. Una inmensa mayoría de las mujeres de edades

[77] ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2019-2020*.

[78] ONU-Mujeres y Banco Mundial, “Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle”.

[79] Esta tendencia obedece al descenso del empleo entre las familias de ingresos medianos bajos. Las personas más pobres siguen afrontando la presión de participar en el trabajo remunerado, independientemente de la calidad y la remuneración del trabajo disponible. Véase Stephan Klasen y Janneke Pieters, “What explains the stagnation of female labour force participation in urban India?”, *The World Bank Economic Review*, vol. 29, núm. 3. (2015).

[80] *Ibid*.

[81] ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2019-2020*.

comprendidas entre 25 y 34 años (el 76,2 %) están fuera de la fuerza de trabajo, mientras que solo el 4,2 % de los hombres de ese grupo de edad no están en la fuerza de trabajo[82].

Tasas de pobreza extrema entre las personas de edades comprendidas entre 25 y 34 años, por sexo y situación laboral

	Mujeres				*Hombres*			
Región	*Con empleo remunerado*	*Trabajadoras familiares auxiliares o trabajadoras por cuenta propia*	*Desempleadas*	*Fuera de la fuerza de trabajo*	*Con empleo remunerado*	*Trabajadores familiares auxiliares o trabajadores por cuenta propia*	*Desempleados*	*Fuera de la fuerza de trabajo*
Asia Central y Meridional	15,2	13,8	10,5	13	13,4	14	14,6	11,7
Europa y América del Norte	0,1	0,3	0,5	2	0,6	0,1	0,4	0,5
Asia Oriental y Sudoriental	0,6	4,8	1,6	3,5	1,6	0,8	4,4	2,5
América Latina y el Caribe	0,5	11,3	2,9	7,5	3,1	0,7	19,8	4,5
África Septentrional y Asia Occidental	0,1	0,7	0,7	0,6	0,7	0,5	0,7	0,7
Oceanía (a excepción de Australia y Nueva Zelandia)	5,4	19,1	26,8	20,7	20,9	8,5	20,7	28,6
África Subsahariana	21,3	48,9	37,7	50,9	40,5	19,3	44,8	39,6
Mundo	3,3	23,2	8,4	18,3	8,7	5,3	23,7	10

Fuente: ONU-Mujeres y Banco Mundial, “Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle”, a partir de la Base de Datos sobre Seguimiento Mundial del Banco Mundial, actualizada en 2019.

62. Es necesario facilitar al acceso al empleo remunerado de alta calidad para mitigar el riesgo de pobreza entre las mujeres; sin embargo, a pesar de la protección frente a la pobreza que ofrece el empleo remunerado, las mujeres a menudo reducen su participación en la fuerza de trabajo al contraer matrimonio y cuando están en edad de procrear. A nivel mundial, más de la mitad de las mujeres en edad de trabajar que están casadas o en pareja participan en la fuerza de trabajo, concretamente el 52,1 %, frente al 65,6 % de aquellas que están solteras o nunca se han casado y el 72,6 % de las mujeres divorciadas o separadas. Las tasas de participación en la fuerza de trabajo de los hombres indican una variación mucho menor en función del estado civil; los hombres que están casados o viven en pareja son quienes registran la mayor tasa de participación en la fuerza de trabajo, el 96,1 %. El matrimonio parece debilitar la tasa de participación en la fuerza de trabajo de las mujeres, pero causa el efecto contrario en el caso de los hombres[83].

[82] ONU-Mujeres y Banco Mundial, “Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle”.

[83] ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2019-2020*.

63. En resumen, la vulnerabilidad específica de las mujeres de edades comprendidas entre 25 y 34 años obedece al hecho de contraer matrimonio a una edad más temprana y a la crianza de los hijos, junto con las normas sociales discriminatorias y los estereotipos de género, que afianzan su papel como cuidadoras, y la desigualdad en las dinámicas de poder en el seno del hogar, que limita su acceso a los recursos y oportunidades. Además, a causa del reparto desigual de la responsabilidad del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado entre las mujeres y los hombres, unido a la falta de infraestructuras que permitan ahorrar tiempo, las mujeres deben soportar jornadas de trabajo más largas para poder participar en el empleo remunerado, lo cual socava su salud y bienestar[84].

C. La pobreza de tiempo y el agotamiento de las mujeres

64. A diferencia de otros recursos, el tiempo es finito. Todas las responsabilidades y tareas deben ajustarse a las 24 horas del día. Por consiguiente, el concepto de pobreza de tiempo no se define por la adición o supresión de horas, sino por la forma en que se aprovecha un recurso limitado. Las mujeres y las niñas padecen la pobreza de tiempo cuando destinan un número excesivo de horas al trabajo remunerado y no remunerado, lo que les deja poco o ningún tiempo para el descanso o el esparcimiento[85]. En el caso de las mujeres y las niñas que soportan la responsabilidad del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, la pobreza de tiempo las obliga a menudo a renunciar a otras actividades, por ejemplo, disponer de menos tiempo para el cuidado personal, lo que puede afectar negativamente a su salud y bienestar y que en algunos estudios se describe como agotamiento (véase el recuadro II).

65. Existen varios factores que determinan el reparto del tiempo entre las personas que forman un hogar. Los factores demográficos, como la presencia de niños y de personas de edad que requieren cuidados, desempeñan un papel fundamental. Los factores económicos también son importantes, pues exigen que las personas equilibren las necesidades económicas y de cuidados de la familia con el trabajo remunerado, la producción de subsistencia y el trabajo no remunerado. Las normas sociales, que fijan las expectativas sobre el modo en que deben emplear su tiempo las personas, también desempeñan un papel esencial, en concreto la división del trabajo prevista entre las mujeres y los hombres[86].

66. A causa de las normas sociales discriminatorias y los estereotipos de género que consideran el trabajo de cuidados como un “trabajo femenino”, las mujeres deben equilibrar a menudo necesidades contrapuestas en relación con su tiempo, por ejemplo, la obtención de ingresos y las responsabilidades en materia de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Los datos de las encuestas sobre el empleo del tiempo son fundamentales para entender a qué dedican su tiempo las personas y, por consiguiente, qué es la pobreza de tiempo. No obstante, la comparabilidad de los datos entre los países sigue planteando dificultades. Registrar con precisión las tareas simultáneas, así como el tipo y la intensidad de las diversas formas de trabajo, también supone un reto (véase el recuadro V).

---

[84] *Ibid*.

[85] Stella Chatzitheochari y Sara Arber, “Class, gender and time poverty: a time-use analysis of British workers’ free time resources”, *The British Journal of Sociology*, vol. 63, núm. 3 (septiembre de 2012).

[86] Asliahn Kes y Hema Swaminathan, “Gender and time poverty in sub-Saharan Africa”, en C. Mark Blackden y Quentin Wodon, eds., *Gender, Time-use, and Poverty in Sub-Saharan Africa*, Banco Mundial, documento de trabajo núm. 73 (Washington D. C., Banco Mundial, 2006).

Recuadro V

Medición del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado: encuestas sobre el empleo del tiempo

Comprender las diferencias entre las mujeres y los hombres y entre los grupos de mujeres en relación con el empleo del tiempo constituye el primer paso hacia la reducción y la redistribución del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado entre las mujeres y los hombres y entre las familias y las comunidades. En muchos países sigue sin disponerse de encuestas sobre el empleo del tiempo o estas tienen carácter *ad hoc*, y muy pocas se llevan a cabo de manera periódica[a]. Además, las diferencias existentes en la metodología y las definiciones limitan la comparabilidad de los datos en las tres siguientes esferas problemáticas: el diseño y la gestión de la encuesta; la medición del tiempo dedicado a los cuidados directos o interpersonales; y la clasificación del trabajo no remunerado realizado en los hogares y de la producción de bienes para el consumo personal.

Diseño y gestión de las encuestas sobre el empleo del tiempo

Las encuestas sobre el empleo del tiempo suelen incluir información basada en dos formas de reunión de datos, a saber: los diarios, que incluyen una enumeración completa de las actividades realizadas durante un período de 24 horas, con frecuencia utilizando clasificaciones internacionales de actividades de empleo del tiempo, y las metodologías, que se basan en un conjunto de preguntas estilizadas sobre un período de referencia de una semana[b]. Una tercera opción es el método de observación directa, que resulta costoso y rara vez se utiliza[c], pero que puede ser de utilidad en los contextos en que la tasa de alfabetización es baja y, por lo tanto, la presentación de informes resulta difícil. Las discrepancias en el diseño de las encuestas, por pequeñas que sean, tienen consecuencias para la comparación de las tabulaciones básicas entre los países.

Medición del tiempo dedicado a los cuidados directos

Las mediciones del tiempo dedicado a los cuidados directos, incluidos los cuidados activos y de supervisión, varían de una encuesta a otra, lo que da lugar a resultados incoherentes e incompletos. La necesidad de estar físicamente presente para supervisar y prestar asistencia a los niños pequeños, los miembros del hogar con discapacidad y las personas de edad con salud delicada constituye una limitación importante para la participación en la fuerza de trabajo de los adultos en edad de trabajar, en particular de las mujeres. El grado en que se registran los cuidados de supervisión en las encuestas sobre el empleo del tiempo varía de una encuesta a otra. Aun cuando estos cuidados se incluyen en el cuestionario de la encuesta, en ocasiones se excluyen del cálculo del tiempo de trabajo no remunerado[d].

Clasificación del trabajo doméstico no remunerado y de los bienes para consumo personal

La producción de bienes para consumo personal se sitúa dentro de la frontera de producción del sistema de cuentas nacionales y, por lo tanto, se considera trabajo remunerado, mientras que la producción de enseres domésticos para consumo personal queda fuera de la frontera de producción y, por consiguiente, se considera trabajo no remunerado. Recoger leña y acarrear agua suelen considerarse trabajo remunerado, aunque rara vez se incluyan en las encuestas sobre la fuerza de trabajo, mientras que encender una hoguera o calentar agua se consideran trabajo no remunerado[e].

En 2013, con motivo de la 19ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, convocada por la OIT, la principal autoridad en cuestiones de medición en el

ámbito del trabajo, se decidió revisar y ampliar la definición de trabajo y restringir la definición de fuerza de trabajo. Con arreglo a las nuevas definiciones, la producción de enseres domésticos para el consumo personal se incluye en la definición más amplia del trabajo, pero las personas que se dedican exclusivamente a la producción de bienes para su propio consumo ya no forman parte de la fuerza de trabajo, lo que conlleva que sus contribuciones sean invisibles[f]. La ambigüedad conceptual que rodea a las actividades ejercidas principalmente por mujeres da lugar a incoherencias en la medición del trabajo remunerado y no remunerado.

[a] Un total de 84 países han llevado a cabo encuestas sobre el empleo del tiempo al menos en una ocasión desde el año 2000, pero solo el 24 % de ellos disponen de datos a partir de 2010. Véase ONU-Mujeres, *Hacer las promesas realidad*.

[b] Las encuestas sobre el empleo del tiempo basadas en preguntas estilizadas son minoritarias y resultan problemáticas en los casos en que la lista de actividades es demasiada corta y limitada.

[c] Mayra Buvinic y Elizabeth M. King, *Invisible No More? A Methodology and Policy Review of How Time-use Surveys Measure Unpaid Work* (Washington D. C., Data2X, 2018).

[d] *Ibid*.

[e] En la clasificación utilizada para América Latina, la Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe, tales actividades se clasifican como producción de bienes para uso personal, pero numerosas encuestas distinguen esta última categoría como trabajo no remunerado e incluyen el tiempo dedicado a esas actividades en el recuento total del tiempo dedicado al trabajo no remunerado.

[f] Stephan Klasen y otros, *What drives female labor force participation? Comparable micro-level evidence from eight developing and emerging economies* (Institute of Labor Economics, 2019). En África Subsahariana, un porcentaje considerable de la población, en su mayor parte mujeres, se dedica a la agricultura de subsistencia, es decir, la producción de bienes para su propio consumo. En función del modo como se apliquen las nuevas definiciones, las mujeres que se dedican a esas actividades dejarán de incluirse entre las que participan en la fuerza de trabajo.

1. Tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado: tasas más elevadas para las mujeres que para los hombres, especialmente cuando hay niños en el hogar

67. A nivel mundial y en todas las regiones, las mujeres dedican más horas al día que los hombres al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, en promedio hasta tres veces más. Si combinamos el trabajo remunerado y no remunerado, las mujeres de casi todos los países trabajan más horas que los hombres cada día.

68. Los datos de 88 países y zonas indican que, en promedio, las mujeres dedican el 18 % de su jornada al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, mientras que los hombres dedican el 7 % a esas mismas actividades[87]. La brecha de género en el ámbito del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado es amplia en todas las regiones, pero especialmente en la región de África Septentrional y Asia Occidental, donde las mujeres dedican seis veces más tiempo a ese tipo de trabajo que los hombres (véase la figura V).

[87] Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Base de Datos Mundial de Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/ (consultada el 29 de mayo de 2019).

69. Desglosados por edad, los datos de un subconjunto de 29 países indican que el tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado es más elevado entre las mujeres de edades comprendidas entre 25 y 44 años, frente a las de 15 a 24 años y las de 45 a 64 años[88]. El nivel máximo de responsabilidad en materia de cuidados entre las mujeres coincide con el período durante el cual es más frecuente que tengan niños pequeños en su hogar. Como se ha señalado anteriormente, también es la etapa del ciclo de vida en la que, por lo general, están mucho más expuestas que los hombres a la pobreza económica.

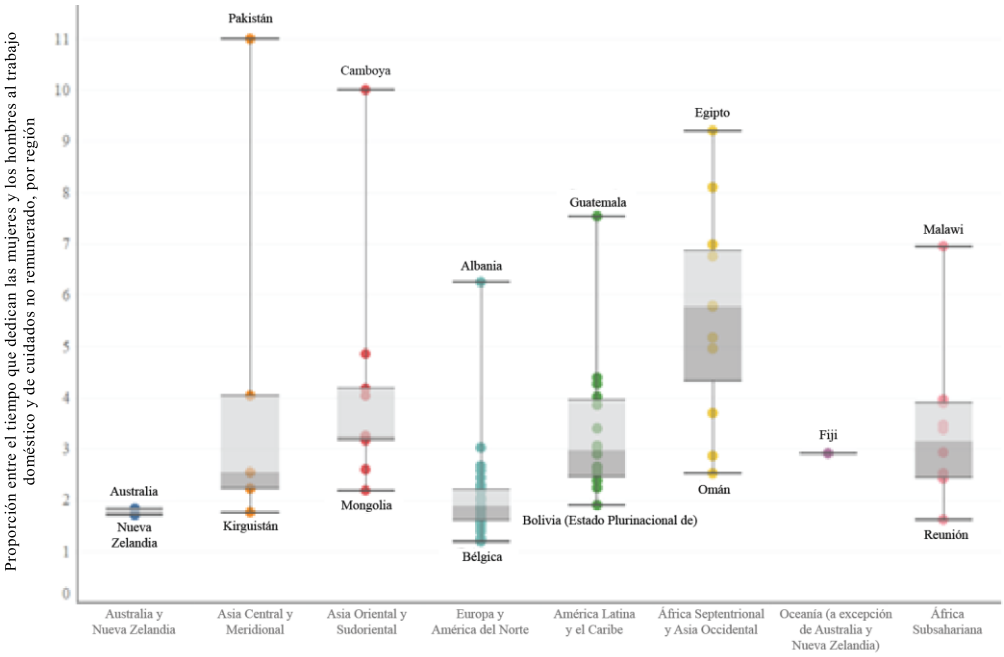
70. La brecha entre las mujeres y los hombres en cuanto al tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado es más amplia entre las personas con hijos en el hogar. Los datos disponibles a partir de una muestra de 49 países indican que las mujeres con hijos en el hogar dedican más tiempo cada día al cuidado infantil que los hombres. Alrededor del 32 % de las mujeres participan en el cuidado infantil, frente al 17 % de los hombres. En 14 de los 49 países del estudio, el tiempo que dedican las mujeres al cuidado de los hijos supera en una hora al que le dedican los hombres[89].

[88] A partir de una muestra de 29 países de América Latina y el Caribe y las regiones desarrolladas, así como de datos de Sudáfrica. Véase A. Mukherjee, “Global Patterns on Gender Differences in Time Spent on Unpaid and Paid Work”, documento de debate de ONU-Mujeres (2018).

[89] J. Charmes, “Measuring time-use: an assessment of issues and challenges in conducting time-use surveys with special emphasis on developing countries. Methodological inconsistencies, harmonization strategies and revised designs”, informe para la iniciativa relativa al programa insignia de ONU-Mujeres titulado “Hacer que cada mujer y cada niña cuente” (2019); y J. Charmes, “How women and men spend their time across the world and how it is changing over time”, ponencia invitada a la mesa redonda sobre el tema “Iniciativa y desarrollo de las mujeres en el transcurso de la civilización”, Foro de Beijing sobre la Armonía entre los Pueblos de 2019.

Figura V

Proporción entre el tiempo que dedican las mujeres y los hombres al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, por región

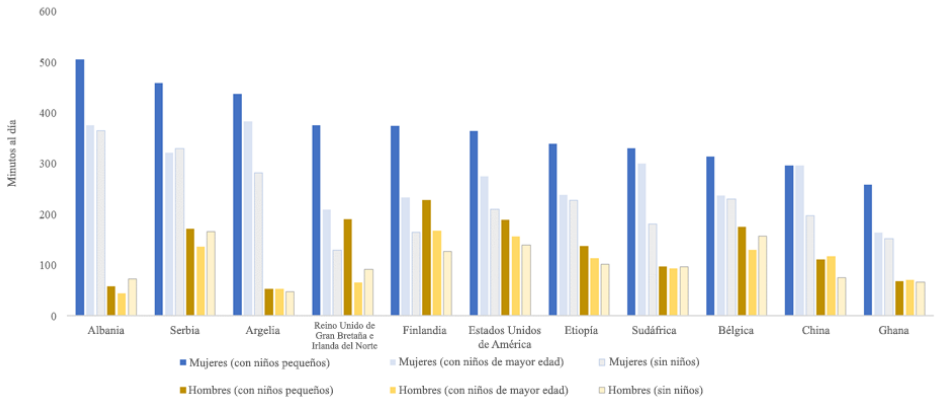


Fuente: ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2019-2020.*

Nota: Estos son los datos más recientes disponibles sobre 88 países y territorios entre 2001 y 2017. El grupo de edad es a partir de 15 años, cuando se dispone de datos, o de 18 años en Ghana. En varios casos, los datos se refieren a las personas mayores de 10 años o de 12 años. En el caso de Tailandia, para 2015, los datos corresponden a las personas mayores de 6 años, y en la República Unida de Tanzanía, para 2014, a las personas mayores de 5 años. Los datos de Bulgaria, Dinamarca, Eslovenia, España, Letonia y los Países Bajos corresponden al tiempo dedicado al trabajo de cuidados no remunerado por las personas de edades comprendidas entre 20 y 74 años. El recuadro sombreado representa al 50 % central de los países de la región en cuanto a la proporción entre el tiempo que dedican las mujeres y los hombres al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. La línea que pasa por debajo del recuadro representa el intervalo del 25 % más bajo de los países, y se especifica el país que tiene la proporción más baja. La línea que pasa por encima del recuadro representa el intervalo del 25 % más alto de los países, y se especifica el país que tiene la proporción más alta. Las partes sombreadas en gris oscuro y claro representan el intervalo del 50 % central de los países, divididos en los cuartiles segundo y tercero. En el caso de Qatar, el análisis únicamente abarca las zonas urbanas. Las diferencias entre los países deben interpretarse con cautela, debido a la heterogeneidad de las encuestas y los países en cuanto a las definiciones, la metodología y la cobertura de la muestra. Véase Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Base de Datos Mundial de Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, para obtener más información sobre los datos nacionales.

71. La edad de los niños influye en el tiempo que las mujeres dedican al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, dado que, en el caso de las mujeres, este trabajo aumenta cuando hay niños pequeños, frente a cuando solamente hay niños de mayor edad. El volumen de trabajo se reduce a medida que aumenta la edad del hijo (véase la figura VI).

Figura VI
Tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en determinados países, por género y presencia de niños en el hogar, año más reciente disponible



Fuente: OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo – Tendencias 2018.*
Notas: En la figura se incluyen los siguientes 11 países, en los que se llevaron a cabo encuestas sobre el empleo del tiempo entre 2008 y 2016: Albania (2010-2011), Argelia (2012), Bélgica (2013), China (2008), Estados Unidos de América (2016), Etiopía (2013), Finlandia (2009), Ghana (2009), Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (2015), Serbia (2010-2011) y Sudáfrica (2010). El grupo de edad es a partir de 15 años. El término "niños pequeños" se refiere a la presencia en el hogar de niños de edades comprendidas entre 0 y 4 años, mientras que el término "niños de mayor edad" se refiere a la presencia de niños de edades comprendidas entre 11 y 17 años.

72. Además de la presencia de niños, la riqueza de los hogares y la categoría de los ingresos también influyen en gran medida en la magnitud de la brecha de género en el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Un estudio de 11 países de América Central y América del Sur constató que las mujeres que viven en los hogares del quintil más pobre dedican considerablemente más tiempo al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que las del quintil más rico. El tiempo dedicado por los hombres a esas labores era sistemáticamente bajo, independientemente del nivel de ingreso de los hogares[90].

73. No todos los países del mundo disponen de datos sobre el tiempo dedicado a tareas arduas, como la recogida de agua y leña, desglosados por sexo. Sin embargo, a partir de los datos disponibles, las mujeres dedican más tiempo al día que los hombres a esas actividades. Un estudio sobre el empleo del tiempo en Madagascar, desglosado por sexo, concluyó que las mujeres dedican media hora más al día que los hombres a la recogida de leña. Un estudio sobre el empleo del tiempo en el Pakistán indicó que las mujeres dedicaban casi media hora más al día que los hombres a la recogida de agua[91].

74. A causa de las normas sociales discriminatorias y los estereotipos de género con respecto al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, a menudo se produce un alto grado de transferencia intergeneracional del trabajo de cuidados no remunerado de las mujeres a los niños, en particular a las niñas, en lugar de una redistribución entre mujeres y hombres. Un estudio sobre el empleo del tiempo y la pobreza de tiempo en cuatro países llegó a la conclusión de que, además de la responsabilidad

[90] ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2019-2020*.
[91] A partir de una muestra en que tanto las mujeres como los hombres participan en las actividades de recogida de agua.

del trabajo de cuidados no remunerado que soportan las mujeres, los niños también se encargan de tareas como la recogida de agua y combustible. Las niñas realizan estas labores con mayor frecuencia que los niños varones, en concreto el 32 % y el 20 %, respectivamente[92]. El resultado es la transmisión intergeneracional de la pobreza de tiempo y un mayor riesgo de pobreza para las generaciones futuras.

2. Armonización del trabajo remunerado con el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado: sin tiempo para el descanso ni el esparcimiento

75. Las mujeres no solo asumen una mayor proporción del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, sino que, cuando participan en el empleo remunerado, como ocurre con frecuencia, su tiempo de trabajo total es superior al de los hombres; las mujeres dedican, en promedio, una hora más al día que los hombres al trabajo remunerado y al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado[93]. En América Latina y el Caribe, las mujeres que participan en el trabajo remunerado y en el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado realizan, en promedio, una hora y media más de trabajo al día que los hombres[94]. La excesiva cantidad de tiempo que dedican las mujeres al trabajo remunerado y no remunerado se traduce en su agotamiento físico y emocional y apenas les deja tiempo libre para el cuidado personal o el esparcimiento.

76. La pobreza de tiempo de las mujeres se agrava especialmente en los contextos de bajos ingresos debido al acceso limitado a los servicios públicos y la infraestructura básica. Los datos de un estudio sobre el empleo del tiempo en Guatemala revelan que la frecuencia con la que las mujeres sufren la pobreza de tiempo es 18 puntos porcentuales superior a la de los hombres[95]. Entre las más afectadas por la pobreza de tiempo están las mujeres indígenas, las mujeres con niños pequeños en el hogar y las mujeres que viven en hogares de bajos ingresos[96]. Del mismo modo, en Guinea, los datos sobre el empleo del tiempo indican que, en general, la pobreza de tiempo está 15 puntos porcentuales más extendida entre las mujeres que entre los hombres. En el caso de las zonas rurales, la brecha es aún mayor. La pobreza de tiempo está 22 puntos porcentuales más extendida entre las mujeres que viven en las zonas rurales que entre los hombres[97].

77. El contexto y las características del trabajo remunerado y no remunerado también contribuyen a la pobreza de tiempo y el agotamiento. En los contextos rurales, las mujeres tienen un papel destacado en la agricultura y también se ocupan de la mayor parte del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, por ejemplo, recoger agua y leña, procesar los cultivos alimentarios, cocinar, cuidar de los niños y los ancianos y atender a los enfermos. El tiempo y el esfuerzo necesarios para cumplir

---

[92] Chopra y Zambelli, *No Time to Rest*.

[93] Sobre la base de una muestra de 73 países. Véase J. Charmes, “Measuring time-use: an assessment of issues and challenges in conducting time-use surveys with special emphasis on developing countries. Methodological inconsistencies, harmonization strategies and revised designs”, y “How women and men spend their time across the world and how it is changing over time”.

[94] Sarah Gammage, “Time pressed and time poor: unpaid household work in Guatemala”, *Feminist Economics*, vol. 16, núm. 3 (2010).

[95] *Ibid*. A los efectos de la medición, la pobreza de tiempo se define en el estudio como el hecho de dedicar al menos 12 horas al día a una combinación del trabajo remunerado y el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado.

[96] *Ibid*.

[97] Elena Bardasi y Quentin Wodon, “Working long hours and having no choice: time poverty in Guinea”, *Feminist Economics*, vol. 16, núm. 3 (2010). Sobre la base de un umbral de pobreza de tiempo de 50 horas a la semana.

esas responsabilidades se redoblan ante la ausencia de infraestructuras básicas (véase la secc. IV)[98].

78. Cuando se les pregunta acerca de esas necesidades contrapuestas, las mujeres explican que se sienten agotadas, sin tiempo para el descanso ni el esparcimiento. Los investigadores que llevaron a cabo un estudio[99] en Indore (India) recogieron estas palabras de las mujeres: "Nos vamos a dormir a las 23.00 horas y nos despertamos a las 4.00 o 5.00 horas; hay días en que nos vamos a dormir sin alimentarnos porque estamos demasiado cansadas para comer". Otra entrevistada, Manjari Rajkumar, una mujer tribal de 18 años con dos hijos que trabajaba en una fábrica de ladrillos y en la construcción, declaró lo siguiente:

> Hay que levantar el agua y cargar con ella. Está muy lejos; te la pones sobre la cabeza y la transportas; la cabeza también te duele. Una vez que has vuelto con el agua, debes hacer todo el trabajo, como limpiar y cocinar, todo el trabajo, bañar y lavar a los niños, ducharse, lavar la ropa. Con todo ese trabajo, no queda tiempo para el descanso.

79. Las mujeres disponen de muy poco descanso de sus responsabilidades en el ámbito del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. En un estudio sobre el empleo del tiempo llevado a cabo en la India, Nepal, la República Unida de Tanzanía y Rwanda para medir los cambios en el reparto del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado durante los períodos en que las mujeres estén embarazadas, los investigadores concluyeron que, en general, los hombres asumían una mayor carga de dichas labores. Sin embargo, la atención directa interpersonal era asumida por las mujeres de edad, en el 31 % de las familias, o por las hijas, en el 16 %. En el mismo estudio también se analizó si las pautas de sueño de las mujeres se veían afectadas por la pobreza de tiempo, y los investigadores concluyeron que las mujeres de los cuatro países sufrían niveles elevados de interrupción del sueño. Por ejemplo, en la India las mujeres informaron de que dormían 8 horas al día, pero tan solo 5 horas y 17 minutos sin interrupción, lo cual reflejaba un considerable agotamiento físico y emocional. Todo el tiempo dedicado al cuidado personal y la higiene debía tener lugar al mismo tiempo que sus actividades como cuidadoras. Por ejemplo, en la República Unida de Tanzanía, donde las mujeres comunicaron dedicar un total de 1,25 horas al día al cuidado personal, la higiene y el esparcimiento, durante una hora de ese tiempo también debían ocuparse de la atención directa de los niños en el hogar (véase la figura VII)[100].

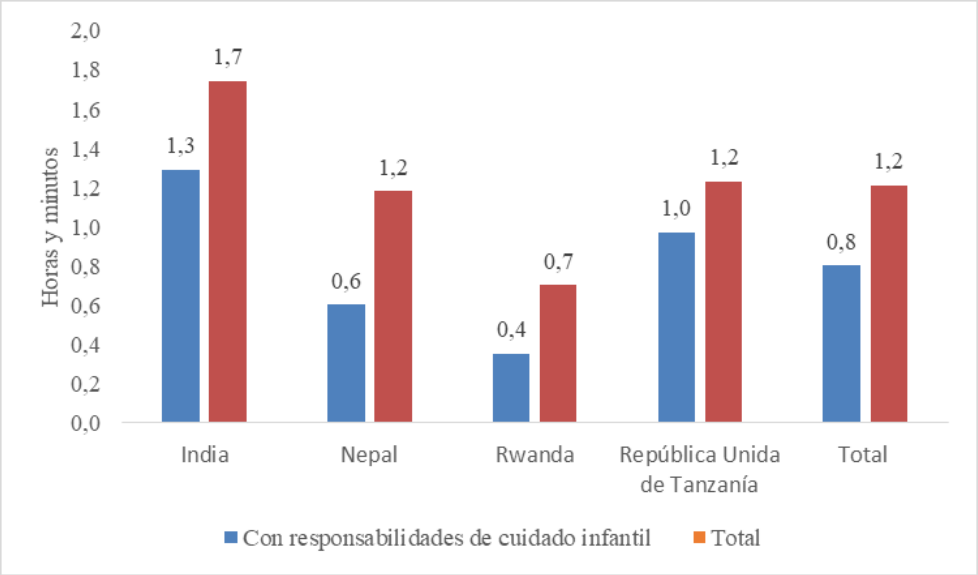
---

[98] Kes y Swaminathan, "Gender and time poverty in sub-Saharan Africa".

[99] Chopra y Zambelli, *No Time to Rest*; y Shirin Rai, Catherine Hoskyns y Dania Thomas, "Depletion and social reproduction", documento de trabajo del Centro de Estudios sobre la Globalización y la Regionalización, núm. 274/11 (2010).

[100] Chopra y Zambelli, *No Time to Rest*.

Figura VII
Tiempo dedicado al cuidado personal, la higiene y el esparcimiento en determinados países



Fuente: Chopra y Zambelli, *No Time to Rest.*

80. La excesiva cantidad de tiempo que dedican las mujeres al trabajo remunerado y al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado también ocasiona un agotamiento físico y emocional. Los resultados de un estudio llevado a cabo en Filipinas, Uganda y Zimbabwe pusieron de manifiesto una correlación entre las largas horas dedicadas al trabajo de cuidados y las lesiones y enfermedades sufridas por las mujeres y vinculadas a esas tareas. En Filipinas el 74 % de las mujeres sufrieron alguna lesión, enfermedad, discapacidad u otro daño físico o mental como consecuencia de la recogida de agua para lavar la ropa. El 47 % de las mujeres entrevistadas en Filipinas, el 20 % de Uganda y el 28 % de Zimbabwe afirmaron sufrir dolores de cabeza vinculados al trabajo de cuidados. Aproximadamente un tercio de las mujeres de esos tres países comunicaron también que no habían tenido tiempo para cocinar, lavar la ropa y realizar el cuidado personal durante la semana anterior[101].

81. La pobreza de tiempo no solo tiene un efecto agotador sobre las mujeres, sino que también limita la capacidad de las sociedades para alcanzar la igualdad de género. Un análisis de la pobreza de tiempo llevado a cabo entre un grupo de mujeres cultivadoras de café orgánico en México puso de manifiesto que, a causa de la pobreza de tiempo derivada de las responsabilidades del trabajo remunerado y no remunerado, estas no pueden participar plenamente en la gobernanza institucional de las empresas cafeteras, lo que se traduce en una presencia muy baja de las mujeres en las funciones de liderazgo. Han debido renunciar a oportunidades valiosas de progresar en sus carreras profesionales y de contribuir a su seguridad económica, incluidas las capacidades de liderazgo y desarrollo empresarial[102].

[101] Lucia Rost y Sandrine A. Koissy-Kpein, *Infrastructure and Equipment for Unpaid Care Work: Household Survey Findings from the Philippines, Uganda and Zimbabwe – 2017 Household Care Survey Report* (Oxford (Reino Unido), Oxfam International, 2018).

[102] Sarah Lyon, Tad Mutersbaugh y Holly Worthen, “The triple burden: the impact of time poverty on women’s participation in coffee producer organizational governance in Mexico”, *Agriculture and Human Values*, vol. 34, núm. 2 (junio de 2017).

D. Privación del acceso a los servicios públicos y la infraestructura básica

82. La intensidad y las características del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado varían enormemente tanto entre los países como dentro de ellos, reflejando así las formas en que las privaciones en otras dimensiones, en particular el acceso a los ingresos, los servicios públicos y la infraestructura básica, como el agua potable, el saneamiento y la energía limpia, agravan las limitaciones de tiempo que padecen las mujeres a la hora de intentar conciliar necesidades contrapuestas. En los contextos urbanos y rurales pobres, en que los hogares carecen de acceso a los servicios públicos y la infraestructura básica, son las mujeres quienes soportan con mayor frecuencia la carga de desempeñar tareas como la recogida de agua para uso doméstico. Se ha constatado que la falta de acceso por parte de las mujeres a las infraestructuras y los dispositivos que permiten ahorrar tiempo aumenta sus probabilidades de sufrir la pobreza de tiempo[103].

83. Además, los datos sobre el acceso a los servicios públicos y la infraestructura básica muestran grandes disparidades dentro de los países, con repercusiones sobre la pobreza económica y de tiempo de las mujeres (véase la secc. I). La intersección de los ingresos y la ubicación geográfica constituye un buen indicador del nivel de acceso; las zonas rurales remotas que se caracterizan por elevadas tasas de pobreza, al igual que los barrios marginales y asentamientos informales con altas concentraciones de pobreza, a menudo son las zonas más privadas de acceso a la infraestructura y la prestación de servicios.

1. El acceso a los servicios públicos y la infraestructura básica entre las personas pobres de las zonas rurales

84. Las mujeres y las niñas son las encargadas de acarrear el agua en el 80 % de los hogares que no disponen de agua potable[104]. La tarea de recoger agua resulta particularmente difícil para quienes viven en los hogares más pobres de las zonas rurales. En Lesotho el tiempo medio necesario para ir y volver a una fuente de agua para quienes no disponen de agua en su vivienda es de 39,5 minutos, pero el tiempo varía enormemente entre unos hogares y otros. En los hogares rurales, la recogida de agua dura un promedio de 45,5 minutos, mientras que en los urbanos dura 17,6 minutos. En los hogares más pobres, el tiempo medio es de 48,3 minutos, frente a los 29,7 de los más ricos[105].

85. En los países en desarrollo, existe un mejor acceso al agua potable en las zonas urbanas que en las zonas rurales, y los grupos de ingresos altos gozan de un acceso considerablemente mejor que los grupos de ingresos bajos[106]. En el Pakistán, el 41 % de los hogares urbanos tienen acceso a agua potable gestionada de manera segura, frente al 32 % de los hogares de las zonas rurales; también existen grandes diferencias

[103] Los resultados de un estudio realizado en Guatemala concluyeron que la falta de acceso a las infraestructuras y los dispositivos que permiten ahorrar tiempo aumenta las posibilidades de que las mujeres sufran la pobreza de tiempo. Existía una correlación estadísticamente significativa entre la falta de acceso al agua corriente y la probabilidad de que las mujeres padecieran la pobreza económica y la pobreza de tiempo. Asimismo, había una correlación significativa entre la probabilidad de que las mujeres padecieran la pobreza económica y la pobreza de tiempo y el hecho de que un hogar tuviera una cocina eléctrica o de gas o de que utilizara leña. Véase: Gammage, “Time pressed and time poor”.

[104] Organización Mundial de la Salud (OMS) y UNICEF, *Progresos en materia de agua potable, saneamiento e higiene: informe de actualización de 2017 e indicadores de referencia de los ODS* (Ginebra, 2017).

[105] Cálculos de ONU-Mujeres basados en datos de ICF International.

[106] ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016*.

entre las categorías de ingresos y los grupos étnicos[107]. Los resultados de un estudio realizado en Uganda indican que las desigualdades geográficas en el acceso al agua tienen repercusiones significativas sobre la pobreza de tiempo entre las mujeres. Las mujeres del distrito de Kaabong (Uganda), donde el acceso al agua es limitado, consideraron la recogida de agua como una labor especialmente onerosa desde el punto de vista de la pobreza de tiempo[108].

86. Del mismo modo que sucede con el agua, las mujeres y las niñas son las responsables de buscar leña cuando no se dispone de otras fuentes de energía. Las mujeres recorren largas distancias en busca de la leña necesaria para cocinar y calentar sus viviendas. Corren el riesgo de ser víctimas de violencia durante el trayecto y se enfrentan a problemas de salud a largo plazo relacionados con los efectos de la contaminación del aire en locales cerrados y de transportar cargas pesadas sobre sus cuerpos.

87. El uso de combustibles sólidos para cocinar y como fuente de calefacción está muy generalizado en África Subsahariana. Se calcula que el 85,7 % de los hogares dependen de tales combustibles, pero la privación del acceso a la energía limpia para uso doméstico es evidente en todos los países en desarrollo. Cabe destacar las disparidades en la riqueza y entre las zonas rurales y urbanas; los hogares rurales y de ingresos bajos dependen en mucha mayor medida de los combustibles sólidos que los hogares urbanos y de ingresos altos. Los resultados de un estudio sobre los efectos de la pobreza de tiempo en las mujeres rurales pobres de Nepal[109] reflejan las consecuencias que tiene la falta de acceso al agua y la energía limpia para el bienestar de las mujeres. Kamla Giri, de Chandannath (Nepal), que fue entrevistada para el estudio en mayo de 2016, manifestó lo siguiente:

> Ni siquiera podemos sentarnos; no es posible descansar. Cuando vamos a recoger leña por la mañana, llevamos pan con sal. ¿Cuánto tiempo podemos sobrevivir así? No tenemos agua para beber. Volvemos sedientas y cansadas de cargar con la cesta. A la vuelta debemos ocuparnos de muchas cosas, como el agua, la cocina, la comida, la hierba e ir a buscar el ganado.

88. Además de agudizar la pobreza de tiempo entre las mujeres, la privación del acceso a la infraestructura y los servicios básicos tiene consecuencias para sobre la salud y el bienestar, en particular sobre la capacidad de las mujeres para gestionar adecuadamente su higiene menstrual (véase el recuadro VI).

---

[107] OMS y UNICEF, *Progresos en materia de agua potable, saneamiento e higiene*.

[108] Oxfam International, *Gender Roles and the Care Economy in Ugandan Households: The Case of Kaabong, Kabale and Kampala Districts* (Oxford (Reino Unido), 2018).

[109] Anweshaa Ghosh y otros, *A Trapeze Act: Balancing Unpaid Care Work and Paid Work by Women in Nepal*, documento de trabajo núm. 500 del Instituto de Estudios para el Desarrollo (Brighton (Reino Unido), Instituto de Estudios para el Desarrollo, 2017).

Recuadro VI

La privación del acceso al agua y el saneamiento y su repercusión sobre la gestión de la higiene menstrual

La falta de servicios adecuados de agua, saneamiento e higiene afecta negativamente al bienestar de las mujeres y las niñas. Cuando no se dispone de agua en la vivienda, son frecuentemente ellas quienes deben soportar la carga, físicamente agotadora y que consume mucho tiempo, de la recogida de agua[a]. Los problemas de salud causados por la falta de servicios de agua, saneamiento e higiene afectan de manera similar al bienestar de las mujeres; aumentan la necesidad de cuidar de los familiares enfermos, que es una responsabilidad que recae principalmente sobre las mujeres y las niñas. En cambio, la mejora del acceso a los servicios y de la calidad de los servicios tiene una repercusión positiva sobre el bienestar de las mujeres y sus familias. Los estudios muestran una clara vinculación entre el acceso adecuado a los servicios de agua, saneamiento e higiene y los resultados en materia de salud, en particular la reducción de la mortalidad neonatal[b], las infecciones cutáneas[c], las enfermedades gastrointestinales, como la diarrea, y las infecciones respiratorias agudas. Una consecuencia menos estudiada de la falta de acceso adecuado a la infraestructura de agua y saneamiento es su repercusión sobre la gestión de la higiene menstrual.

Un reciente estudio transnacional de 18 países de ingresos bajos y medianos pone de manifiesto los vínculos entre la falta de acceso a los servicios de agua, saneamiento e higiene y la posibilidad de que las mujeres y las niñas puedan gestionar su higiene menstrual de tal manera que se respete su privacidad y dignidad[d]. Entre los elementos fundamentales para la gestión de la higiene menstrual se incluyen la privacidad y el acceso a agua y jabón. Dado que la recopilación de datos sobre indicadores específicos sigue siendo sumamente limitada[e], el estudio se sirvió de los datos sobre la población que practicaba la defecación al aire libre y sobre la población que carecía de instalaciones para lavarse las manos con agua y jabón en la vivienda a fin de calcular el número de mujeres y niñas que no podían practicar una gestión adecuada de su higiene menstrual. En el marco mundial de vigilancia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se está realizando un seguimiento a nivel mundial de las estimaciones normalizadas sobre las tendencias temporales de esos dos indicadores.

En 2015 el 13 % de la población mundial practicaba la defecación al aire libre, lo que sugiere que al menos 500 millones de mujeres y niñas tenían dificultades particulares para disponer de privacidad para la gestión de su higiene menstrual. La tasa de defecación al aire libre varía enormemente de un país a otro; los porcentajes más elevados pueden encontrarse en las zonas rurales del Níger (86 %), Mozambique (52 %), Etiopía (34 %) y Nigeria (34 %)[f]. Del mismo modo, el porcentaje de mujeres que carecen de acceso a instalaciones para lavarse las manos con agua y jabón también variaba considerablemente. En países como Honduras, Tayikistán y Túnez se situaba por debajo del 30 %, mientras que en países como Etiopía, Mozambique, Nigeria y Uganda estaba muy por encima del 80 %. La falta de instalaciones para lavarse las manos con agua y jabón en la vivienda sugiere que las mujeres de esos grupos afrontan especiales dificultades para acceder a agua y jabón a fin de poder practicar una gestión adecuada de su higiene menstrual[g].

La falta de servicios adecuados de agua, saneamiento e higiene, entre ellos el suministro de materiales de higiene, de activos, incluido el reconocimiento social de la importancia de la gestión de la higiene menstrual, y de espacios, en particular espacios seguros, privados y de fácil acceso para lavarse y bañarse, limita la capacidad de millones de mujeres y niñas para practicar una gestión adecuada de su higiene menstrual. No solo atenta contra su dignidad y bienestar, sino que a menudo también

restringe su capacidad para participar en pie de igualdad en la educación, la generación de ingresos y otras actividades. La mejora del acceso a una infraestructura adecuada fomenta la capacidad de las mujeres y las niñas para huir de la pobreza y disfrutar plenamente de sus derechos humanos[h].

[a] OMS y UNICEF, *Progresos en materia de agua potable, saneamiento e higiene*; y Mami Sommer y Bethany Caruso, "Menstrual hygiene management and WASH", en Jamie Bartram y otros, eds., *Routledge Handbook of Water and Health* (Abingdon, Oxon, Routledge, 2015).
[b] Victor Rhee y otros, "Maternal and birth attendant hand washing and neonatal mortality in southern Nepal", *Archives of Pediatrics and Adolescent Medicine*, vol. 162, núm. 7 (julio de 2009).
[c] Stephen P. Luby y otros, "Effect of handwashing on child health: a randomized controlled trial", *The Lancet*, vol., 366, núm. 9481 (julio de 2005).
[d] Libbet C. Loughnan y otros, "What can existing data on water and sanitation tell us about menstrual hygiene management?", *Waterlines*, vol. 35, núm. 3 (julio de 2016).
[e] Se está recopilando información en países de todo el mundo para la sexta y actual ronda de la encuesta de indicadores múltiples por conglomerados sobre la gestión de la higiene menstrual, en particular sobre los efectos de la práctica y el uso y la eliminación de materiales de gestión de la higiene menstrual, y sobre la disponibilidad de servicios, bienes y espacios para hacer posible esa gestión.
[f] Loughnan y otros, "What can existing data on water and sanitation tell us about menstrual hygiene management?".
[g] *Ibid*.
[h] *Ibid*.

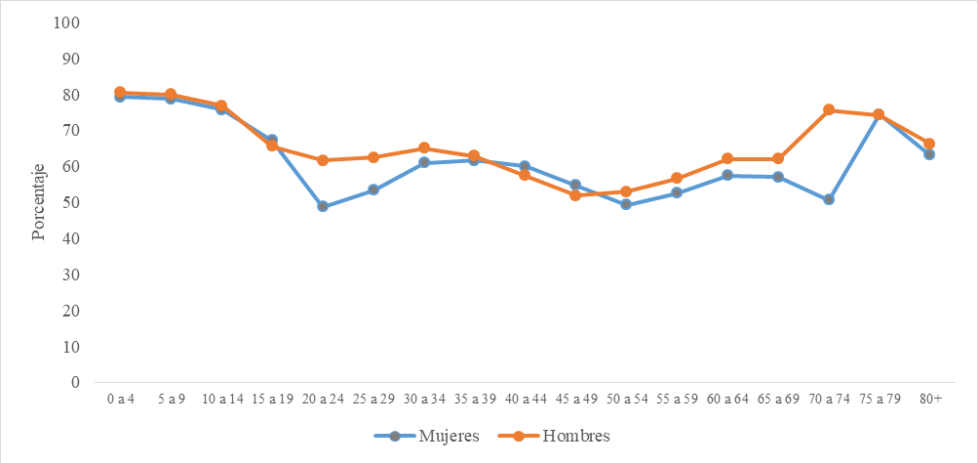
2. El acceso a los servicios públicos y la infraestructura básica entre las personas pobres de las zonas urbanas

89. El traslado de las zonas rurales a las ciudades ofrece a menudo la esperanza de nuevas oportunidades para las mujeres y las niñas, pero las desigualdades persisten en el acceso a los beneficios y las oportunidades, lo que contribuye a la pobreza urbana. En las zonas urbanas suele haber tasas más bajas de pobreza extrema que en las zonas rurales. De hecho, a nivel mundial, el 80 % de las personas que viven con menos de 1,90 dólares de los Estados Unidos al día viven en zonas rurales. El otro 20 % de las personas extremadamente pobres viven en zonas urbanas, con frecuencia hacinadas en barrios marginales que carecen de acceso a los servicios públicos y la infraestructura básica.

90. Sobre la base de los datos de 51 países de Asia Meridional, América Latina y el Caribe y África Subsahariana, las mujeres de edades comprendidas entre 20 y 34 años viven en barrios marginales con más frecuencia que los hombres. Aquellas que viven en barrios marginales carecen de acceso a servicios básicos de agua potable, definido como el acceso a una fuente de agua mejorada disponible en un trayecto de ida y vuelta inferior a 30 minutos, servicios básicos de saneamiento, que aluden al uso de retretes mejorados que no han de compartirse entre varios hogares, vivienda duradera, espacio habitacional suficiente o seguridad de la tenencia. En Kenya en torno al 63 % de las mujeres de edades comprendidas entre 20 y 34 años viven en barrios marginales, frente al 54 % de los hombres del mismo grupo de edad (véase la figura VIII). Para un gran número de mujeres que viven en barrios marginales, la falta de acceso a la infraestructura básica conduce a la pobreza de tiempo y afecta negativamente a su bienestar[110].

[110] G. Azcona y otros, *The Effects of Rapid Urbanization in a Gender Unequal World* (de próxima publicación).

Figura VIII
Proporción de personas que viven en barrios marginales de Kenya, por edad y sexo



Véase G. Azcona y otros, *The Effects of Rapid Urbanization in a Gender Unequal World* (de próxima publicación).

91. En Sudáfrica más de 4 millones de habitantes viven en barrios marginales. Los datos sobre el empleo del tiempo muestran que en esos entornos las mujeres dedican una cantidad considerable de tiempo al trabajo doméstico[111] (201 minutos al día) y el cuidado de las personas (33 minutos al día), que es superior a la media nacional de Sudáfrica de 195 minutos al día para el trabajo doméstico y de 29 minutos al día para el cuidado de las personas. Además, las mujeres que viven en barrios marginales dedican mucho más tiempo al trabajo informal, que se caracteriza a menudo por su escasa remuneración y mala calidad. En Sudáfrica esto incluye las actividades por cuenta propia, como la elaboración de alimentos, el trabajo textil y el comercio a muy pequeña escala. Las mujeres de los barrios marginales ejercen esas formas de trabajo en mayor proporción que las mujeres de otros entornos, en particular en las zonas urbanas formales, las zonas rurales formales y las zonas tribales[112].

92. Se calcula que, para 2050, las zonas urbanas acogerán al 68 % de todas las personas del mundo[113]. De aquí a 2030, 1 de cada 3 personas vivirán en una ciudad de al menos medio millón de habitantes[114]. A menos que se realicen inversiones en la prestación de servicios públicos e infraestructura básica, las mujeres afrontan un elevado riesgo de experimentar la pobreza económica y la pobreza de tiempo en los entornos urbanos, especialmente allí donde el acceso al trabajo decente y a los recursos económicos sigue siendo limitado.

[111] En los instrumentos de la encuesta el trabajo doméstico se denomina labores de mantenimiento del hogar.

[112] Sudáfrica, División de Estadística, “South Africa time-use report 2010” (2010).

[113] Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, 2018, *2018 Revision of World Urbanization Prospects.*

[114] Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *The World’s Cities in 2016* (Nueva York, 2016).

E. Las múltiples formas de discriminación y las personas más rezagadas: agravamiento de la pobreza y de las desventajas

93. A fin de "no dejar a nadie atrás", los beneficios del desarrollo sostenible deben llegar a todas las personas. Las mujeres y las niñas que soportan formas múltiples e interseccionales de discriminación, en particular sobre la base de la riqueza, la ubicación geográfica y el origen étnico, son quienes sufren las mayores privaciones, no solo en una única dimensión, sino en las múltiples dimensiones del bienestar. Un estudio sobre la privación multidimensional en Colombia, Nigeria y el Pakistán pone de manifiesto las grandes disparidades existentes entre los países y dentro de ellos con respecto a una gran diversidad de resultados relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular en el acceso a la educación, la salud, los servicios básicos de agua y saneamiento y el trabajo decente.

94. Las mujeres pobres de las zonas rurales se enfrentan a graves privaciones en el acceso a los servicios públicos y la infraestructura básica, que se agudizan en el caso de los grupos marginados de mujeres. Como se ha señalado en la sección anterior, la falta de acceso a la energía limpia y el agua conlleva consecuencias significativas para el tiempo y el bienestar de las mujeres. Por ejemplo, en los tres países, las mujeres y las niñas de los hogares urbanos más ricos registran las tasas de acceso más elevadas con respecto a los combustibles limpios, mientras que las de los hogares rurales más pobres registran las tasas más bajas. En Colombia las más desfavorecidas son las mujeres y las niñas indígenas de los hogares rurales más pobres; el 75,8 % carecen de acceso a combustibles limpios para cocinar, frente al 0 % de las mujeres y las niñas de los hogares urbanos más ricos[115].

95. En el Pakistán, donde solo el 38,1 % de los hogares de las zonas rurales disponen de agua potable a una distancia menor de 100 metros, las mujeres de edades comprendidas entre 20 y 39 años comunicaron dedicar una media de 5,4 horas al trabajo doméstico, incluido ir a buscar agua y combustible, frente a las 1,6 horas de los hombres. Las mismas mujeres señalaron que dedicaban menos tiempo al descanso por enfermedad: 4,6 horas, frente a las 5 horas de los hombres[116]. Los datos sobre la privación del acceso a los servicios básicos de agua potable mostraron que las diferencias de acceso se agravaban en función de la ubicación geográfica, la riqueza y el origen étnico: el 51 % de las mujeres pastunes de los hogares rurales más pobres carecían de acceso a los servicios básicos de agua potable, frente a solo el 0,3 % de las mujeres sindi de los hogares urbanos más ricos[117].

96. Las mujeres de los hogares pobres se enfrentan a menudo a múltiples privaciones, que aumentan su riesgo de sufrir también la pobreza económica y la pobreza de tiempo. En Nigeria se calculó que el 15 % de todas las mujeres de edades comprendidas entre 18 y 49 años, concretamente 5,2 millones de personas, sufrían privaciones simultáneamente en cuatro dimensiones relacionadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a saber, la educación, la salud, el trabajo y el acceso a la infraestructura básica. Esas mujeres no solo se casaban antes de cumplir los 18 años y se veían privadas de educación, sino que tampoco tenían capacidad de decisión en cuestiones relacionadas con la atención sanitaria y no estaban trabajando en el momento del estudio. Casi todas las encuestadas (99,9 %) carecían de acceso a combustibles limpios para cocinar en sus hogares, y el 59,0 % carecían de acceso a los servicios básicos de abastecimiento de agua. Del mismo modo, el 50 % no disponían de acceso a servicios básicos de saneamiento. Las privaciones eran especialmente graves en el caso de las mujeres pobres que sufrían múltiples formas

[115] ONU-Mujeres, *Hacer las promesas realidad*.
[116] Pakistán, División de Estadística, *Time-use Survey 2007* (2009).
[117] ONU-Mujeres, *Hacer las promesas realidad*.

de discriminación. Las mujeres hausa y fulani tenían una representación desproporcionada entre quienes sufrían privaciones multidimensionales, pues constituían el 54,6 % y el 19,2 % del total, respectivamente, una proporción mucho más elevada que su propia proporción dentro de la población del país, del 32,3 % y el 7,7 %, respectivamente[118].

III. Reforzar la seguridad de los ingresos de las mujeres pobres en tiempo: la función de los sistemas de protección social que tienen en cuenta las cuestiones de género

A. Introducción

97. Como se ha mencionado en la sección II, el riesgo de que las mujeres sean pobres en tiempo coincide con una época de sus vidas en la que cuidan de sus hijos pequeños y ven reducido el tiempo de que disponen para ejercer empleos remunerados, lo que genera un ciclo de pobreza económica y pobreza de tiempo. La práctica de mancomunar los ingresos familiares mediante transferencias en el seno del hogar constituye un mecanismo importante que permite proteger de la pobreza a las personas que no generan ingresos. Sin embargo, en múltiples contextos de bajos ingresos, un único salario, a menudo reducido, no basta para sacar a todo un hogar de la pobreza. A pesar de que las mujeres con hijos pequeños en entornos de bajos ingresos se ocupan de la pesada carga del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, la obsesión por ganar un salario con el que satisfacer necesidades básicas las lleva a aceptar cualquier tipo de empleo remunerado. La presión para ejercer un trabajo remunerado es especialmente acuciante cuando en el hogar no hay otras personas que generen ingresos con las que las mujeres puedan mancomunar los suyos, lo cual queda patente en el mayor riesgo de sufrir pobreza que tienen los hogares encabezados por madres sin pareja.

98. Los sistemas de protección social que tienen en cuenta las cuestiones de género y la edad pueden ofrecer las transferencias y los servicios sociales necesarios para garantizar la seguridad de los ingresos en momentos concretos de la vida de las mujeres en los que son más vulnerables a la pobreza, sobre todo antes y después del parto y cuando tienen hijos pequeños[119]. Para mantenerse a sí mismas y a sus familias a largo plazo, las mujeres que viven en la pobreza también necesitan oportunidades laborales que cumplan los estándares del trabajo decente. Para que el diseño y la aplicación de los sistemas de protección social y las intervenciones en el mercado laboral tengan en cuenta las cuestiones de género, deben computar el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que desempeñan las mujeres, en lugar de fundamentarse en la norma machista según la cual se espera que los trabajadores carezcan de responsabilidades domésticas y de cuidado infantil.

99. En la presente sección, se analizan los modos en que las políticas de protección social y las intervenciones en el mercado laboral pueden combinarse con el fin de ofrecer a las mujeres vías sostenibles para salir de la pobreza. El análisis se basa en las deliberaciones del 63er período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, celebrado en marzo de 2019, y contribuye a promover sus recomendaciones relativas a los sistemas de protección social, los servicios públicos y la infraestructura sostenible para la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas, mediante el análisis de

[118] *Ibid*.
[119] Véase E/CN.6/2019/3; y OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*.

políticas concretas y las enseñanzas extraídas (véanse E/CN.6/2019/3 y E/2019/27-E/CN.6/2019/19).

100. La sección B examina la razón por la que en los entornos de bajos ingresos las mujeres en edad de procrear necesitan que se protejan sus ingresos, en particular en torno al momento del parto y en el período de su vida en que tienen hijos pequeños. La sección C presenta algunos de los principales instrumentos de protección social que pueden proporcionar seguridad de los ingresos a las mujeres en edad de trabajar. Reconociendo que la forma más eficaz de seguridad social sigue siendo el trabajo decente[120], la sección D contiene un análisis de una serie de intervenciones orientadas a respaldar los ingresos y los medios de vida de las mujeres que viven en la pobreza. Por último, la sección E presenta algunas de las enseñanzas generales extraídas.

B. Un equilibrio difícil de encontrar: el ciclo vicioso de la pobreza y el arduo trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres

101. Los discursos sobre el empoderamiento económico de las mujeres plantean que el trabajo remunerado es el camino que permitirá a las mujeres empoderarse y encontrar vías sostenibles para salir de la pobreza[121]. Aunque este argumento tal vez sea válido en contextos en los que las mujeres pueden acceder a oportunidades laborales decentes, tiene mucha menos fuerza en entornos en los que las mujeres se ven obligadas a aceptar trabajos mal remunerados, físicamente exigentes y sin protección. Distintos estudios sobre los mercados laborales de los países en desarrollo han llamado la atención sobre los elementos estructurales de las economías que crean barreras que obstaculizan el acceso de las mujeres. En algunos contextos puede tratarse de barreras sociales y jurídicas que dificultan su participación, mientras que en muchos otros la informalidad generalizada y la segregación ocupacional en función del género, también en la economía informal, son los factores que concentran a las mujeres en actividades económicas más precarias y de bajo rendimiento económico[122]. Las responsabilidades no remuneradas asociadas al trabajo doméstico y de cuidados limitan aún más la capacidad de las mujeres de acceder a empleos mejor remunerados que podrían encontrar lejos de sus hogares, lo cual supondría invertir tiempo y dinero en transporte y conllevaría riesgos para su seguridad, en especial cuando dichos factores se ven agravados por normas sociales represivas que restringen su movilidad[123].

102. El empleo informal da trabajo a más hombres que a mujeres en todo el mundo[124]. De los 2.000 millones de trabajadores del sector informal que hay a nivel mundial, 740 millones son mujeres. Sin embargo, los promedios globales esconden grandes divergencias entre los distintos países. En los países de bajos ingresos y de ingresos medianos bajos, la proporción de mujeres que tienen un empleo informal es mayor que la de hombres: el 92,1 % de las mujeres con empleo y el 87,5 % de los hombres con empleo en los países de bajos ingresos y el 84,5 % y el 83,4 %, respectivamente, en el caso de los países de ingresos medianos bajos[125]. Además, en la economía informal las mujeres trabajan con más frecuencia en condiciones de gran

[120] OIT, *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa* (Ginebra, OIT, 2011), pág. 18.

[121] Woetzel y otros, *The Power of Parity*.

[122] Martha Chen y otros, *El progreso de las mujeres en el mundo 2005: mujeres, trabajo y pobreza* (Nueva York, UNIFEM, 2005); y OIT, *Mujeres y hombres en la economía informal*.

[123] James Heintz, “Stalled progress”.

[124] Según la OIT, el 63,0 % de todos los hombres con empleo y el 58,1 % de todas las mujeres con empleo trabajan en el sector informal. Véase OIT, *Mujeres y hombres en la economía informal*.

[125] OIT, *Mujeres y hombres en la economía informal*.

vulnerabilidad, por ejemplo, como trabajadoras familiares auxiliares. Las pérdidas de ingresos debidas a problemas de salud, combinadas con los gastos que cubren por su cuenta por carecer de protección sanitaria social, constituyen la principal causa de la pobreza de las mujeres que trabajan en el sector no estructurado.

103. Existe una relación positiva evidente entre la pobreza y la informalidad. Las personas pobres presentan mayores tasas de empleo informal, aunque con importantes disparidades, dado que el empleo se mide a título individual, mientras que la pobreza se determina a nivel de los hogares, por lo que el tamaño y la composición de estos influye fuertemente en su medición[126]. Cabe señalar que, cuando se comparan las tasas de pobreza de las mujeres y los hombres con empleo informal en la mayoría de los países en desarrollo, y a nivel más general en casi todos los países con los mayores índices de pobreza, el número de mujeres con un empleo formal que viven en hogares que se encuentran por debajo del umbral de pobreza[127] es mayor que el de hombres.

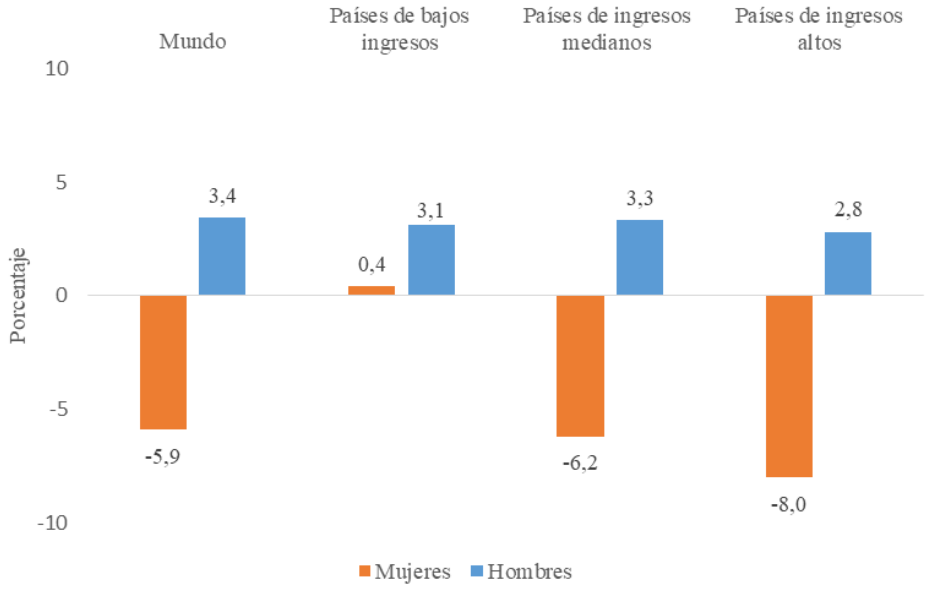
104. En entornos de bajos ingresos, que las mujeres tengan un empleo remunerado es con frecuencia una estrategia para hacer frente a la pobreza del hogar, lo que implica encontrar un difícil equilibrio entre los ingresos necesarios para la supervivencia del hogar y el tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Como se muestra en la figura IX, aunque en los países de ingresos medianos y altos la presencia de niños pequeños en los hogares reduce la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo (y aumenta la de los hombres), en los países de bajos ingresos no tiene el mismo efecto. En contextos pobres, la pobreza puede impulsar a las mujeres a entrar a formar parte de la fuerza de trabajo o a seguir en ella para mantener a sus familias, aun cuando tengan hijos pequeños[128].

[126] *Ibid.*

[127] *Ibid.*

[128] Jan Priebe, “Child costs and the causal effect of fertility of female labour supply: an Investigation for Indonesia, 1993-2008”, Courant Research Centre: documento de debate sobre pobreza, equidad y crecimiento, núm. 45 (Göttingen (Alemania), Universidad de Göttingen, 2010).

Figura IX
Efectos que la presencia de niños menores de 6 años en el hogar tiene en la participación en la fuerza de trabajo, por sexo y grupo de ingresos del país



Fuente: OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo – Tendencias 2018.*
Nota: Para determinar los porcentajes globales y en función del grupo de ingresos del país se han empleado datos del año más reciente disponible. En los países de ingresos bajos y medianos, los porcentajes incluyen a hombres y mujeres de edades comprendidas entre 18 y 54 años. El porcentaje correspondiente a los países de ingresos altos incluye a mujeres y hombres de edades comprendidas entre 25 y 54 años debido a la mayor participación en la educación terciaria. Se han calculado regresiones de mínimos cuadrados ordinarios para hombres y mujeres en los porcentajes globales y de cada grupo de ingresos. Todos los coeficientes calculados son estadísticamente significativos, salvo el correspondiente a las mujeres de países de bajos ingresos.

105. Debido a los tipos de trabajos que realizan las mujeres de contextos de bajos ingresos, ya sea en la agricultura o en la venta callejera, la combinación del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, duro e intenso, y del trabajo remunerado, arduo e inseguro, agravada por la ausencia de infraestructuras y servicios públicos accesibles y asequibles, ocasiona su agotamiento físico y emocional. Como se muestra en el recuadro VII, dicho agotamiento puede repercutir de forma negativa en la salud y la nutrición de las mujeres y de sus hijos.

Recuadro VII
Un equilibrio difícil de encontrar: conclusiones de un estudio con métodos combinados llevado a cabo en el Pakistán

En Asia Meridional, la mayor parte de las mujeres que participan en la fuerza de trabajo se concentran en la agricultura, pero ni las labores agrícolas ni el trabajo de cuidados se reconocen o valoran debidamente. Las trabajadoras y sus hijos pagan parte del precio de esta falta de reconocimiento con sus niveles de salud y nutrición.

Se diseñó un estudio sobre el vínculo entre el trabajo agrícola de las mujeres y sus resultados de salud y nutrición en la provincia de Sind (Pakistán) con el objetivo claro de reflejar el trabajo remunerado y no remunerado, centrando la atención en los grupos de mujeres que sufren formas interseccionales de desigualdad (por género, pertenencia a una casta o tribu y clase). Dicho estudio concluyó que el número de

mujeres trabajadoras era más de tres veces mayor que el que indicaban las fuentes de datos oficiales. Asimismo, dos tercios de las madres de zonas rurales afirmaron realizar algún tipo de trabajo agrícola durante el embarazo, y casi un tercio llevaba a cabo actividades exigentes desde el punto de vista físico, como la recogida de algodón[a]. Las mujeres que recogían algodón estaban subalimentadas y presentaban un índice de masa corporal menor que el de otras mujeres. Además, sus hijos padecían, por lo general, mucho más retraso del crecimiento que los de madres que no llevaban a cabo dichos trabajos, incluso después de controlar la situación socioeconómica del hogar[b]. Muchas de las mujeres que trabajaban en la agricultura, en especial en actividades como la recogida de algodón, indicaron que lo hacían para mantener a sus familias. No obstante, el empleo mal remunerado no les aportaba suficientes ingresos y les dejaba poca energía o tiempo para alimentarse bien o garantizar una nutrición adecuada para sus hijos.

Si se quiere lograr un cambio, es preciso reconocer oficialmente a las mujeres como granjeras y trabajadoras agrícolas cuyas aportaciones deben tenerse en cuenta en la formulación de políticas y que deben recibir suficiente apoyo público a través de la tecnología, la infraestructura y la prestación de servicios públicos y prestaciones de maternidad universales, entre otras cosas, a fin de reconocerlas como trabajadoras y garantizar la seguridad de sus ingresos.

[a] Sidra Mazhar, Mysbah Balagamwala y Haris Gazdar, "The hidden economic backbone: women in agriculture", artículo presentado en la Conferencia Internacional sobre Género, Trabajo y Sociedad, Lahore (Pakistán), abril de 2017.

[b] Nitya Rao y otros, "Women's agricultural work and nutrition in South Asia: from pathways to a cross-disciplinary, grounded analytical framework", *Food Policy*, vol. 82 (enero de 2019).

C. Función de la protección social para mejorar la seguridad de los ingresos de las mujeres

106. La protección social está reconocida como un derecho humano, también en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Más recientemente, ha cobrado impulso gracias a la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202) de la OIT y a su respaldo en la Agenda 2030, que además contienen orientaciones concretas para establecer mecanismos que garanticen la seguridad de los ingresos y de la salud. En su 63er período de sesiones, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer puso de relieve la importancia de establecer o reforzar sistemas de protección social inclusivos y con perspectiva de género, incluidos los niveles mínimos, con miras a garantizar el pleno acceso a la protección social para todos sin discriminación de ningún tipo (véase E/2019/27-E/CN.6/2019/19).

107. Casi todos los países desarrollados han construido importantes sistemas de protección social destinando entre el 20 % y el 27 % de su producto interno bruto (PIB), y en ocasiones incluso más del 27 %, a su creación, sin sacrificar el crecimiento, puesto que lucharon contra la pobreza y la desigualdad[129]. En la actualidad, los cálculos del costo de subsanar las deficiencias en materia de protección social indican que, de los 150 países estudiados, casi la mitad podrían lograrlo destinando menos del 2 % de su PIB a protección social y el 80 % podrían hacerlo dedicando menos del 5 % de su PIB a tal fin[130], lo que contradice la idea de que la

[129] Michael Cichon, "Hardly anyone is too poor to share: a basic level of social protection is affordable almost everywhere", *Finance and Development*, vol. 55, núm. 4 (diciembre de 2018).

[130] *Ibid*.; y Mira Bierbaum y otros, *A Social Protection Floor Index: Monitoring National Social Protection Policy Implementation*, documento de debate (Berlín, Fundación Friedrich Ebert, 2016).

protección social es inasequible. Esta cuestión se analiza en mayor profundidad en la sección V.

108. La presente sección contiene un análisis de dos componentes del nivel mínimo de protección social que revisten una importancia especial para reducir la pobreza de las mujeres en edad de trabajar que tienen hijos, con miras a compensar los efectos empobrecedores de que haya niños pequeños en el hogar: la prestación de licencias parental y de maternidad y las transferencias universales a los niños y las familias. Ampliar la cobertura de las licencias parentales y de maternidad remuneradas, en especial a quienes trabajan en el sector informal, es una cuestión de suma importancia para la salud de las madres y de los recién nacidos. Unas transferencias de protección social bien diseñadas, como las prestaciones familiares y por hijos a cargo, constituyen una medida complementaria que puede reducir la pobreza y redoblar la seguridad de los ingresos de las familias con hijos que, como se ha señalado en la sección II, están representadas de manera desproporcionada entre las personas pobres.

1. Ampliar la cobertura de las licencias parentales y de maternidad remuneradas a las mujeres con empleo informal

109. Proteger la maternidad es fundamental para promover la salud, la nutrición y el bienestar de las madres y los niños menores de 1 año[131]. Al evitar la pérdida de ingresos en un período tan crítico, las prestaciones de maternidad permiten que las mujeres descansen, se recuperen del parto y adopten prácticas de amamantamiento[132]. Asimismo, al asegurar la protección de su empleo, las mujeres pueden mantener su conexión con el mercado laboral y tienen la garantía de que no perderán su trabajo solo por estar embarazadas o haberse tomado una licencia de maternidad. Si bien la licencia de maternidad sirve para reconocer la necesidad de recuperarse del parto apoyando a las mujeres y protegiendo sus ingresos mientras lo hacen, el cuidado de los niños es una tarea que pueden compartir mujeres y hombres, por lo que los países que ya cuentan con licencias de maternidad deberían ampliar el papel de los planes de licencias de parternidad y parentales.

110. Aún son solo una minoría las mujeres que disfrutan de planes de prestaciones de maternidad que sustituyen total o parcialmente sus ingresos durante las últimas fases del embarazo y tras el parto. Según los últimos datos disponibles, únicamente el 41,1 % de las mujeres de todo el mundo de edades comprendidas entre los 15 y los 49 años con un hijo recién nacido reciben prestaciones de maternidad. Por regiones, la cobertura es de tan solo el 15,8 % en África y del 33,4 % en Asia y el Pacífico, frente al más del 80 % de Europa y Asia Central[133]. Además, la mayoría de las prestaciones de maternidad en efectivo solo cubren a las mujeres que trabajan en el sector formal. En ausencia de seguridad básica de los ingresos, con frecuencia las mujeres que tienen empleos físicamente exigentes en el sector informal siguen trabajando hasta muy avanzado el embarazo o vuelven a trabajar demasiado pronto después del parto, lo que tiene consecuencias adversas para su salud (véase el recuadro VII). Por consiguiente, resulta prioritario ampliar la cobertura de las prestaciones de maternidad a las mujeres con empleos informales.

---

[131] Jody Heymann, Amy Raub y Alison Earle, “Creating and using new data sources to analyze the relationship between social policy and global health: the case of maternal leave”, *Public Health Reports*, vol. 126, suplemento 3 (2011); y Mohammad Hajizadeh y otros, “Paid maternity leave and childhood vaccination uptake: longitudinal evidence from 20 low- and middle-income countries”, *Social Science and Medicine*, vol. 140 (septiembre de 2015).

[132] OIT, “Maternity cash benefits for workers in the informal economy”, *Social Protection for All Issue Brief* (noviembre de 2016).

[133] OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*.

111. Otro elemento crucial de la protección de la maternidad es el acceso efectivo a atención médica durante el embarazo y el parto, así como a atención posnatal, como componente fundamental de la cobertura sanitaria universal. Una de las principales barreras para acceder a los servicios de salud es de carácter financiero. El pago de los gastos sanitarios del propio bolsillo[134] es mucho más habitual en los países de ingresos bajos y medianos que en los países de ingresos altos, y resulta especialmente gravoso para los hogares de bajos ingresos[135]. Disponer de una atención sanitaria asequible es particularmente importante para las mujeres, ya que suelen tener menos ingresos personales y se enfrentan a situaciones de salud más costosas, como el embarazo y el parto (véase la secc. IV).

112. El Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 2000 (núm. 183) de la OIT contiene una serie de normas mínimas que deben cumplirse a la hora de diseñar las prestaciones en efectivo durante la licencia de maternidad, entre las que se incluyen su duración, la cuantía de la prestación, la modalidad de financiación y el acceso a servicios de salud por parte de las mujeres en edad de procrear y sus hijos. El Convenio se aplica a todas las mujeres empleadas, incluidas las que desempeñan formas atípicas de trabajo (artículo 2). Sin embargo, en la práctica, las trabajadoras del sector informal se ven excluidas con frecuencia de la cobertura por maternidad, especialmente cuando esta se ofrece a través de regímenes de seguro social.

113. Los regímenes de seguro social, que se financian por medio de las aportaciones de los empleadores y los empleados y en ocasiones se complementan con fondos públicos, constituyen la inmensa mayoría de los programas que proporcionan prestaciones de maternidad. Este tipo de regímenes están vigentes en 138 países, 7 de los cuales también cuentan con regímenes de asistencia social; otros 50 países, en su mayoría de África Subsahariana, Asia y el Oriente Medio, disponen de un período obligatorio de licencia de maternidad durante el cual el empleador es el responsable de financiar el salario de la madre[136].

114. El Convenio indica que un seguro social obligatorio o los programas con cargo a fondos públicos son los medios preferidos para facilitar prestaciones de maternidad a las mujeres. En el caso de las mujeres que no reúnan las condiciones necesarias, como las que trabajan en el sector informal y no pueden realizar aportaciones periódicas, la asistencia social debe financiar las prestaciones oportunas basándose en una determinación de los medios de vida. Las modalidades colectivas de financiación de las licencias, que permiten mancomunar los riesgos, son preferibles a aquellas en que el empleador es el responsable, que obligan a este a sufragar el costo de la maternidad directamente y pueden acarrear la discriminación a la hora de contratar mujeres en edad de procrear[137]. En los últimos años, algunos países —entre ellos Jordania en 2011 y Rwanda en 2016— han dejado de lado las modalidades en que el empleador es el responsable y han adoptado prestaciones de maternidad financiadas de forma colectiva[138]. Así pues, en los países donde los empleadores siguen corriendo con todo el costo de las prestaciones de maternidad, la prioridad es trabajar para incluir esas prestaciones en el régimen nacional de seguro social, a fin de mancomunar los riesgos y establecer mecanismos de financiación más equitativos.

[134] Las tasas y los recargos a los usuarios son uno de los gastos que se abonan por cuenta propia.
[135] OIT, *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, pág. 48.
[136] OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*.
[137] Bina Agarwal, “Maternity benefits or jobs”, *The Indian Express*, 12 de julio de 2018.
[138] OIT, “Maternity cash benefits for workers in the informal economy”.

2. Ampliar la protección a los trabajadores del sector informal para lograr la cobertura universal

115. El modelo de responsabilidad del empleador no es una solución viable para proteger a las trabajadoras de la economía informal, en especial a las que trabajan por cuenta propia. Para muchos países en desarrollo, el reto ha residido en diseñar sistemas que puedan ofrecer cobertura a las mujeres del sector informal, muchas de las cuales trabajan por cuenta propia, y atender sus condiciones específicas. Algunos de los obstáculos que impiden una cobertura efectiva son la escasa capacidad de contribución, la inexistencia de un empleador o empleadores reconocidos, el carácter irregular e imprevisible de los ingresos, las limitaciones geográficas y de tiempo para cumplir los trámites administrativos, y la reducida visibilidad y la falta de voz en los procesos de formulación de políticas y negociación colectiva[139].

116. Algunos países han ampliado sus regímenes nacionales de seguro social para cubrir a los trabajadores asalariados del sector informal que tienen un empleador definido. En Sudáfrica, desde 2003 los trabajadores domésticos y agrícolas están incluidos en el Fondo de Seguro de Desempleo, que también financia las prestaciones de maternidad, las cuales tienen una duración máxima de 17 semanas y conllevan la percepción del 66 % del sueldo o salario. Los empleadores y los trabajadores aportan el 1 % del valor de sus salarios mensuales al Fondo[140].

117. Ha sido más difícil ampliar la cobertura a otros grupos de empleados del sector informal, en especial a los que trabajan por cuenta propia y, por consiguiente, no tienen un empleador definido. En 2014, la República Democrática Popular Lao estableció en su Fondo Nacional de Seguridad Social una cobertura voluntaria para los empleados del sector informal. Para poder percibir prestaciones de maternidad en efectivo, con un valor equivalente al 80 % del salario medio de referencia y una duración de 90 días, la persona asegurada debe haber realizado aportaciones durante al menos 6 de los últimos 12 meses. No obstante, hasta la fecha la cobertura ha sido limitada debido a que la mayoría de los empleados del sector informal perciben unos ingresos reducidos e irregulares, sobre todo los que trabajan por cuenta propia[141]. El caso de la República Democrática Popular Lao demuestra que, si no se establecen mecanismos que adapten y simplifiquen los procedimientos administrativos del seguro social, por ejemplo, mediante unidades descentralizadas de registro móvil, y si el Gobierno no interviene para subvencionar las aportaciones de las personas con empleos precarios, es probable que la cobertura voluntaria solo llegue a una minoría de los trabajadores del sector informal.

118. Dadas las dificultades que experimentan los trabajadores del sector informal para efectuar aportaciones periódicas, países como Bangladesh, Bolivia (Estado Plurinacional de), Ghana, la India e Indonesia han establecido prestaciones de maternidad en efectivo no contributivas. Algunas de estas prestaciones se dirigen a mujeres embarazadas y sus descendientes, normalmente niños menores de 2 años. El cobro de la prestación en efectivo con frecuencia se condiciona al cumplimiento de algunos requisitos, como el registro, las visitas de atención pre- y posnatal y el parto en una institución sanitaria. En determinadas ocasiones, hay un límite al número de embarazos cubiertos[142]. Si bien la mayoría de los regímenes no contributivos existentes son limitados en lo que respecta al número de mujeres a las que cubren y

[139] Martina Ulrichs, *Informality, Women and Social Protection: Identifying Barriers to Provide Effective Coverage*, documento de trabajo núm. 435 del Overseas Development Institute (Londres, Overseas Development Institute, 2016).

[140] OIT, “Maternity cash benefits for workers in the informal economy”.

[141] *Ibid.*

[142] OIT, *Social Protection for Maternity: Key Policy Trends and Statistics*, *Social Protection Policy Papers*, núm. 15 (Ginebra, 2015).

al nivel de prestaciones que proporcionan, pueden servir de base para trabajar en pos del derecho a una prestación universal. Según la OIT, el costo de abonar una prestación de maternidad universal durante cuatro meses al 100 % del umbral nacional de la pobreza no superaría el 0,41 % del PIB en la mayoría de los países de bajos ingresos y de ingresos medianos bajos[143].

119. La accesibilidad de las prestaciones en lo que se refiere al tiempo necesario para cumplir los procedimientos administrativos y el grado en que las prestaciones de maternidad permiten acceder a servicios de atención sanitaria asequibles y accesibles a las mujeres embarazadas y las madres de recién nacidos también son aspectos cruciales (véase secc. IV). Mongolia ha combinado prestaciones de maternidad contributivas y no contributivas para llegar a sus zonas rurales, escasamente pobladas, y a su población nómada, y ha logrado la cobertura universal (véase el recuadro VIII).

Recuadro VIII

Combinar regímenes contributivos y no contributivos para lograr la cobertura universal: el caso de Mongolia

Mongolia garantiza la protección universal de la maternidad combinando diversos regímenes, servicios y mecanismos diferentes. Como en muchos otros países, las empleadas del sector formal están cubiertas obligatoriamente por el régimen de seguro social contributivo y perciben la prestación de maternidad durante cuatro meses con una tasa de sustitución del 100 % de sus sueldos o salarios. Otras empleadas, incluidas las pastoras y las trabajadoras por cuenta propia de la economía informal, pueden unirse al régimen de forma voluntaria; en este caso, tras haber realizado aportaciones durante 12 meses, pueden cobrar las prestaciones de maternidad durante 4 meses con una tasa de sustitución del 70 % del salario de referencia que hayan seleccionado. Por otro lado, también se proporcionan prestaciones de maternidad en efectivo en el marco del régimen de asistencia social, un programa de asistencia social no contributivo, a todas las mujeres embarazadas y madres de niños menores de 1 año, con independencia de las aportaciones que hayan efectuado al régimen de seguro social, su situación laboral o su nacionalidad. La prestación (de unos 20 dólares de los Estados Unidos mensuales en 2015) se abona durante un período de 12 meses a contar desde el quinto mes de embarazo.

Desde 2007 se ha establecido en todas las provincias de Mongolia un sistema unificado de “ventanilla única” para todos los servicios, el cual reúne bajo el mismo techo diversas oficinas y departamentos gubernamentales, incluidos los de seguro social, asistencia social, registro civil y asesoramiento laboral. Este modelo innovador facilita el acceso y reduce la cantidad de tiempo que los solicitantes deben invertir para cumplimentar los formularios y satisfacer otros requisitos administrativos. Los servicios móviles conexos han redoblado la eficiencia trasladando los departamentos gubernamentales hasta los beneficiarios con el fin de facilitar que las comunidades rurales y de pastoreo ubicadas en zonas escasamente pobladas accedan a los servicios[a].

[a] OIT, “Maternity cash benefits for workers in the informal economy”.

120. Aunque proteger la seguridad de los ingresos, la salud y el bienestar de las mujeres durante la maternidad constituye una prioridad crucial a corto plazo, también se precisan estrategias a largo plazo que transformen los papeles estereotípicos asignados en razón del género que atribuyen el grueso de los cuidados infantiles a las

[143] *Ibid.*

mujeres. En los últimos decenios, muchos países han reformado sus políticas en materia de licencias estableciendo o ampliando la licencia de paternidad y proporcionando incentivos para conseguir que más padres se acojan a la licencia parental. Mientras que en 1994 solo 40 países indicaron contar con disposiciones legislativas relativas a la licencia de paternidad, en 2015 la cifra había aumentado a 94 de los 170 países considerados. Por ejemplo, Myanmar y el Uruguay alargaron la licencia de paternidad, financiada por medio del seguro social, y en 2003 la República Islámica del Irán creó una licencia de dos semanas obligatoria para los padres. En los últimos años, la República Democrática Popular Lao y varios países de América Latina también han establecido o ampliado la licencia remunerada para los padres[144].

121. Es mucho más probable que disfruten de estas medidas los hombres que trabajan en el sector formal. Asimismo, las investigaciones sobre los países desarrollados llevadas a cabo sugieren que tal vez se precisen medidas específicas para fomentar que los hombres se acojan de manera efectiva a la licencia para el cuidado infantil. En dichos países, las madres siguen solicitando la mayor parte de la licencia parental; su uso por parte de los padres ha aumentado en los países en los que existen iniciativas específicas conforme a las cuales no pueden transferir una parte de la licencia parental y, si no la disfrutan, la pierden[145].

3. Transferencias en efectivo universales o casi universales dirigidas a los niños y las familias

122. En los últimos decenios, las transferencias en efectivo dirigidas a los niños han proliferado en múltiples países en desarrollo a fin de compensar algunos de los costos asociados a la crianza y de respaldar las inversiones en el desarrollo de las capacidades de los niños. Estas transferencias financieras surgieron históricamente en Europa Occidental, motivadas por el deseo de acabar con la pobreza y las adversidades[146]. Pueden servir para aumentar la seguridad de los ingresos en el caso de las familias que se hallan expuestas a un mayor riesgo de sufrir pobreza económica y de las que tienen limitaciones de tiempo a causa de las mayores necesidades asistenciales (véase la secc. II).

123. En los últimos dos decenios, muchos países en desarrollo han establecido transferencias en efectivo no contributivas dirigidas a los niños o han ampliado su alcance. Por lo general, el pago se efectúa a las madres y en ocasiones está supeditado a que sometan a sus hijos a reconocimientos médicos periódicos. Las transferencias en efectivo se asocian con una serie de resultados positivos en relación con la asistencia escolar y la utilización de los servicios de salud por parte de los niños, así como con la reducción del trabajo infantil[147].

124. Si bien las transferencias en efectivo pueden generar cambios positivos para las mujeres en edad de procrear, no es posible aprovechar todo su potencial si su importe es reducido y se dirigen a un grupo limitado de personas en función de la comprobación directa o indirecta de los medios de vida de sus posibles receptores. Los objetivos en materia de seguridad alimentaria y nutrición solo se pueden alcanzar si las transferencias en efectivo son lo bastante generosas como para cubrir las necesidades alimentarias y también requisitos esenciales de otra índole, como los

[144] OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*.

[145] OCDE, “Parental Leave: Where Are the Fathers?”, documento de políticas, marzo de 2016.

[146] Mary Daly, *Child-related Financial Transfers and Early Childhood Education and Care: A Review of Key Developments, Impacts and Influences in Child-related Support to Families,* documento de debate, núm. 3 (Nueva York, ONU-Mujeres, 2015).

[147] Francesca Bastagli y otros, “Cash Transfers: What Does the Evidence Say? A Rigorous Review of Programme Impact and of the Role of Design and Implementation Features” (Londres, Overseas Development Institute, 2016).

gastos asociados a la asistencia sanitaria y la educación. Por lo tanto, si se estableciera su importe por encima del costo de la canasta mínima de productos alimentarios, al menos se podrían satisfacer algunas necesidades esenciales no alimentarias[148]. Además, las transferencias en efectivo pueden perder valor rápidamente en contextos en que los precios de los alimentos sean volátiles y vayan en aumento. Los sistemas de indexación de precios, que a menudo se proponen como solución, suelen ser lentos e insuficientes en muchos países[149]. El escaso nivel de las prestaciones puede verse agravado por la irregularidad e inconstancia de los pagos, lo que reduce los efectos empoderantes que las transferencias en efectivo podrían tener para las mujeres[150].

4. Riesgos de elegir grupos beneficiarios demasiado específicos

125. Al destinar las transferencias en efectivo específicamente a las personas pobres se corre el riesgo de cometer errores de exclusión, que consisten en denegar una prestación a personas a las que está dirigida. Es especialmente probable que estos errores se produzcan en contextos en los que resulte difícil determinar con precisión qué personas son pobres debido a la falta de información porque las fuentes de ingresos son informales e irregulares y a las escasas capacidades administrativas del Estado[151]. Al comparar los regímenes de protección social de diversos países en desarrollo se observa que, cuanto más específicos son los grupos beneficiarios de un programa, más parte de la población pobre queda excluida de ellos[152]. Un estudio de los regímenes de protección social de países de bajos ingresos e ingresos medianos llevado a cabo recientemente concluyó que, en los programas dirigidos al 25 % más pobre de la población o a un subconjunto menor de la población más pobre, se producía una gran cantidad de errores de exclusión: 12 regímenes de 25 presentaban errores de exclusión por encima del 70 % de sus beneficiarios previstos, y en 5 de ellos los errores superaban el 90 %[153]. En otro estudio llevado a cabo en 30 países de África Subsahariana se determinó que, en promedio, tres cuartos de las mujeres con un peso inferior al normal y de los niños subalimentados no pertenecían al quintil más pobre, es decir, al 20 % de la población con menos recursos, que es al que suele dirigirse la asistencia[154]. En cambio, las prestaciones universales o casi universales (véase el recuadro IX) no solo reducen los costos administrativos, sino que también llegan de una forma más efectiva a las mujeres y los niños con menos recursos que podrían estar “escondidos” en hogares que no se encuentran entre los más pobres.

---

[148] Stephen Devereux, “Realizing the Right to Social Security and the Right to Food”, documento de trabajo sobre la Extensión de la Seguridad Social, núm. 51 (Ginebra, OIT, 2015).

[149] Jayati Ghosh, “Cash Transfers as the Silver Bullet for Poverty Reduction: A Sceptical Note”, *Economic and Political Weekly*, vol. 46, núm. 21 (mayo de 2011), pág. 69.

[150] Christiana Gbedemah, Nicola Jones y Paola Pereznieto, *Gendered Risks, Poverty and Vulnerability in Ghana: Is the LEAP Cash Transfer Programme Making a Difference?*, resumen de proyecto, núm. 52 (Londres, Overseas Development Institute, 2010).

[151] Thandika Mkandawire, *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*, documento del Programa de Política Social y Desarrollo, núm. 23 (Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), 2005).

[152] Stephen Kidd, “Rethinking ‘targeting’ in international development”, *Pathways’ Perspectives on social policy in international development*, núm. 11 (octubre de 2013).

[153] Stephen Kidd y Diloá Athias, *Hit and Miss: An Assessment of Targeting Effectiveness in Social Protection*, documento de trabajo, marzo de 2019 (Development Pathways e Iglesia de Suecia, 2019).

[154] Brown, Ravallion y van de Walle, “Are poor individuals mainly found in poor households?”.

Recuadro IX

Protección social para apoyar a las familias y promover la igualdad de género en Sudáfrica

En 1998 se creó en Sudáfrica el Subsidio de Asistencia Infantil a partir de las recomendaciones del Comité Lund relativas a la reforma del sistema de asistencia a la infancia y a las familias. Con este Subsidio, diseñado para atender a los distintos tipos de familia que existen en Sudáfrica, se pretende compensar el hecho de que la anterior política, el Subsidio de Mantenimiento del Estado, excluía a una gran cantidad de mujeres y niños pobres africanos[a].

El Subsidio de Asistencia Infantil es una transferencia en efectivo fija que se abona al cuidador principal (progenitor, abuelo u otra persona emparentada o no) de un niño menor de 18 años en función de los ingresos del hogar del cuidador principal, entre los que se engloban, si procede, los de su cónyuge. En 2016 esta ayuda llegó a 11,6 millones de niños (el 60 %)[b]. Se trata de un régimen dirigido a un grupo beneficiario específico, pero de gran alcance. A pesar de que los requisitos para percibirlo son neutros en cuanto al género, en 2014 el 98 % de los beneficiarios fueron mujeres[c]. Las evaluaciones realizadas han determinado que el Subsidio funcionaba como un complemento reducido pero útil al presupuesto de los hogares[d], y han constatado que repercutió de manera positiva en la pobreza, la salud, la nutrición y la educación de los niños y adolescentes y que redujo el abuso de sustancias por parte de estos[e]. Si bien el Subsidio ha reducido la pobreza crónica y la gravedad de la pobreza que padecen las mujeres y los hogares encabezados por madres sin pareja, no ha podido subsanar por completo la distribución desigual de la pobreza entre las mujeres y los hombres del país[f].

El Subsidio de Asistencia Infantil constituye un buen ejemplo de un programa dirigido a un conjunto amplio de beneficiarios que excluye a los grupos relativamente adinerados. Esta elección de los beneficiarios es más sencilla y menos costosa. Su amplio alcance potencia, además, la aparente equidad de la transferencia, en comparación con los regímenes destinados a grupos beneficiarios demasiado específicos.

---

[a] Shireen Hassim, “Gender equality and developmental social welfare in South Africa” en Lourdes Beneria y otros, *Gender and Social Policy in a Global Context: Uncovering the Gendered Structure of “The Social”* (Basingstoke (Reino Unido), Palgrave, 2006).

[b] Leila Patel, “The child support grant in South Africa: gender, care and social investment”, en James Midgley, Espen Dahl y Amy Conley Wright, eds., *Social Investment and Social Welfare: International and Critical Perspectives* (Cheltenham (Reino Unido), Edward Elgar Publishing, 2017).

[c] Departamento de Desarrollo Social, 2014, citado en *ibid.*, pág. 109.

[d] Debbie Budlender y Francie Lund, “South Africa: a legacy of family disruption”, *Development and Change*, vol. 42, núm. 4 (septiembre de 2011), pág. 941.

[e] Alejandro Grinspun, “No small change: the multiple impacts of the Child Support Grant on child and adolescent well-being”, en Aislinn Delany, Selwyn Jehoma y Lori Lake, eds., *South African Child Gauge 2016* (Ciudad del Cabo, Instituto para la Infancia, Universidad de Ciudad del Cabo, 2016).

[f] Dorrit Posel y Michael Rogan, “Gendered trends in poverty in the post-apartheid period, 1997-2006”, *Development Southern Africa*, vol. 29, núm. 1 (2012).

5. Las condicionalidades como trabas adicionales que las mujeres deben superar

126. Las condicionalidades estrechamente ligadas a las transferencias en efectivo, como la exigencia de pruebas de que los niños acuden a reconocimientos médicos periódicos, y en particular aquellas cuyo cumplimiento depende de la disponibilidad de servicios públicos y de la calidad de estos, también son fuente de

preocupación[155]. No todos los regímenes dirigidos a grupos específicos aplican condicionalidades, pero sí una parte significativa de ellos. Las transferencias en efectivo sin condiciones, como los regímenes de pensiones de vejez del Brasil y Namibia y el Subsidio de Asistencia Infantil de Sudáfrica (véase el recuadro IX), han logrado objetivos igualmente positivos en lo referente al bienestar infantil sin imponer condicionalidades de ningún tipo[156].

127. A día de hoy no existen datos concluyentes que indiquen que son las condicionalidades las que generan resultados positivos en materia de salud y nutrición infantiles, en lugar de la mera aportación de liquidez al hogar[157]. Del mismo modo, como se espera que sean las madres quienes cumplan las condicionalidades, las mujeres deben dedicar más tiempo a este asunto, a menudo en detrimento de sus trabajos remunerados[158]. Si no se invierte adecuadamente en servicios públicos, es posible que la aplicación de condicionalidades simplemente empuje a las mujeres y los niños a utilizar establecimientos sanitarios y educativos de mala calidad y sin suficiente personal, agravando al mismo tiempo las limitaciones temporales que ya sufren las mujeres (véase la secc. IV). Es posible que, en lugar de ser una muestra de negligencia, el incumplimiento de los requisitos de los programas se deba a la inexistencia de servicios accesibles o a la calidad deficiente de estos (véase el recuadro X)[159].

Recuadro X

El costo de las condicionalidades: información obtenida con el programa Juntos del Perú

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres del Perú, conocido como Juntos, es un programa de transferencias monetarias condicionadas que busca interrumpir el ciclo intergeneracional de la pobreza invirtiendo en el capital humano de los niños[a]. El programa está dirigido a hogares rurales de las regiones peruanas de los Andes y Amazonas que estén considerados pobres o extremadamente pobres y tengan entre sus integrantes al menos una madre gestante, niña, niño, adolescente o joven de 19 años como máximo. Para poder cobrar 200 soles (60 dólares de los Estados Unidos) cada dos meses, las madres registradas en el programa deben asegurarse de que tanto ellas como sus hijos cumplan una serie de condicionalidades, o “corresponsabilidades”. Algunas de ellas son que las mujeres gestantes acudan a controles prenatales, que las niñas y niños menores de 5 años se sometan a reconocimientos periódicos en materia de crecimiento y nutrición, y que asistan con regularidad a la escuela hasta cumplir los 19 años o terminar la educación secundaria. En 2018 cerca de 693.980 hogares de los 730.206 hogares afiliados recibieron esta ayuda, incluidas 11.435 mujeres gestantes[b].

En un profundo análisis se ha constatado que, aunque el dinero ayuda a las mujeres a costearse enseres domésticos básicos e incrementa en cierto modo su

[155] OIT, *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, pág. 130.

[156] *Ibid.*

[157] Stephen Kidd, “To condition or not to condition: what is the evidence?”, *Pathways’ Perspectives on social policy in international development*, núm. 20 (marzo de 2016).

[158] Maxine Molyneux *Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State?*, documento del Programa de Género y Desarrollo, núm. 1 (Ginebra, UNRISD, 2007); y Sylvia Chant, “The ‘feminization of poverty’ and the ‘feminization’ of anti-poverty programmes: room for revision?”, *The Journal of Development Studies*, vol. 44, núm. 2 (2008).

[159] Tara Patricia Cookson, *Unjust Conditions: Women’s Work and the Hidden Costs of Cash Transfer Programmes* (Oakland (California), Universidad de California Press, 2018).

autoestima[c], la imposición de condicionalidades ha tenido consecuencias negativas y costos ocultos imprevistos para las mujeres que deben cumplirlas[d].

Se exige a las mujeres que cumplan las condicionalidades aun cuando la accesibilidad y la calidad de los servicios públicos son deficientes. En las zonas rurales, en ocasiones las mujeres caminan hasta el centro de salud más cercano y se lo encuentran cerrado o sin suficiente personal[e]. Si el centro no puede atenderlas a ellas o a sus hijos, deben volver al centro, tantas veces como sean necesarias, hasta que lo encuentren abierto y puedan acreditar que han cumplido las condicionalidades establecidas. El tiempo que dedican a intentar acceder a los servicios no se tiene en cuenta en los seguimientos y evaluaciones rutinarios, pero agota a las mujeres[f]. Por consiguiente, es necesario realizar inversiones considerables que mejoren la calidad y la accesibilidad de los servicios públicos, especialmente de los servicios sanitarios, en las zonas rurales del Perú[g]. Asimismo, las mujeres denuncian que el personal de los centros sanitarios les brinda un trato inadecuado debido a su etnia y su situación de pobreza.

[a] Véase www.juntos.gob.pe/nosotros/nuestro-proposito.
[b] Perú, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, "Nacional", base de datos InfoJUNTOS. Disponible en www2.juntos.gob.pe/infojuntos.
[c] Maxine Molyneux y Marilyn Thomson, "Cash transfers, gender equity and women's empowerment in Peru, Ecuador and Bolivia", *Gender and Development*, vol. 19, núm. 2 (2011).
[d] Cookson, *Unjust Conditions*.
[e] *Ibid*.
[f] *Ibid*.
[g] OCDE, *OECD Reviews of Health Systems: Peru 2017* (París, OECD Publishing, 2017).

128. Por los motivos expuestos, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, en las conclusiones convenidas en su 63er período de sesiones, instó a los Gobiernos a evaluar la necesidad de revisión de las condicionalidades, en caso de haberlas, para no reforzar los estereotipos de género y exacerbar el trabajo no remunerado de las mujeres, y promover esa revisión, y a asegurar que el incumplimiento no llevase a medidas punitivas que excluyesen a las mujeres y las niñas que estuvieran marginadas o en situación de vulnerabilidad (véase E/2019/27-E/CN.6/2019/19).

129. Las transferencias en efectivo deben estar respaldadas, además, por inversiones del lado de la oferta en servicios de salud, educación y cuidado infantil, así como por infraestructuras básicas y accesibles, como transporte seguro y asequible, que permitan conseguir los resultados deseados (véase E/CN.6/2019/3). En los países de bajos ingresos, donde es probable que las grandes limitaciones de la oferta obstaculicen la demanda de servicios, tal vez resulte más eficaz trasladar los recursos necesarios para la administración de las condicionalidades y emplearlos para mejorar los servicios públicos existentes (véase la secc. IV)[160].

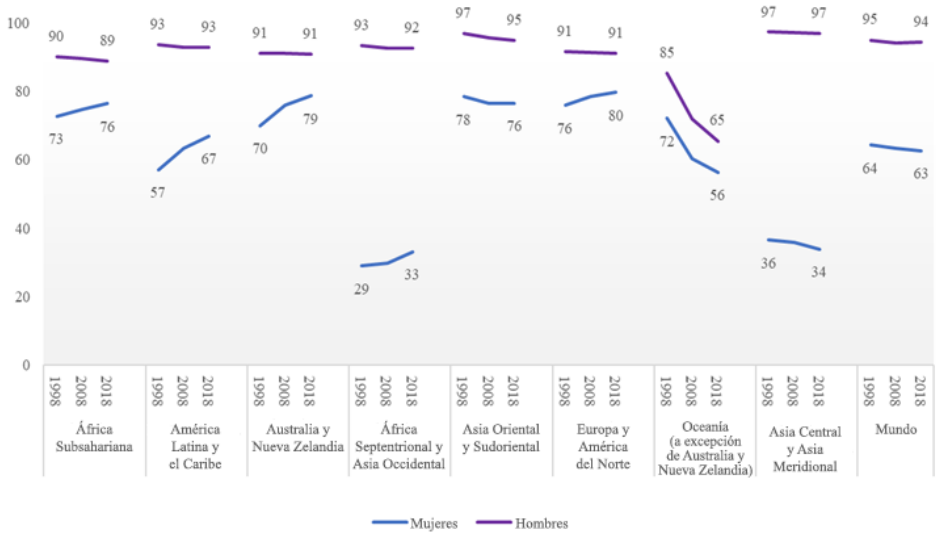
D. Reforzar la seguridad de los ingresos de las mujeres mediante intervenciones en el mercado laboral

130. Si bien los sistemas de protección social pueden ser sumamente útiles a la hora de combatir la pobreza y la desigualdad, para crear vías sostenibles que permitan salir de la pobreza también es necesario llevar a cabo intervenciones en el mercado laboral que incrementen la calidad y la cantidad de los empleos disponibles. El cambio más significativo en la tasa de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo de los

[160] OIT, *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa.*

dos últimos decenios se ha producido en la región de América Latina y el Caribe, donde se ha incrementado en 10 puntos porcentuales, del 57 % a 67 %, entre 1998 y 2018 (véase la figura X). En cambio, en la región de Asia Central y Meridional la tasa se ha reducido en 2 puntos porcentuales a partir de una base de referencia ya de por sí baja, del 36 % al 34 %. Este descenso responde en buena parte a la tendencia que se observa en la India, donde la tasa de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo se ha estancado en las zonas urbanas [161] y en las zonas rurales ha experimentado una marcada caída entre las mujeres casadas de edades comprendidas entre 25 y 40 años[162].

Figura X
Tasa de participación en la fuerza de trabajo de personas de edades comprendidas entre 25 y 54 años, por sexo y región (1998-2018)



Fuente: ONU-Mujeres, 2019.
Nota: Los datos son los más recientes disponibles en el período de referencia para 188 países. La muestra de 188 países abarca a la mayor parte de la población mundial de edades comprendidas entre 25 y 54 años que había en 2018.

131. El estancamiento de las perspectivas laborales de las mujeres que se constata en muchas regiones se sustenta en múltiples factores. La política macroeconómica es crucial para crear un entorno que propicie una mejora en la cantidad y la calidad de los empleos disponibles mediante el incremento de la demanda general de trabajo en la economía. La demanda de trabajo ha aumentado lentamente desde la década de 1980, porque en muchas partes del mundo las tasas de inversión en favor de la creación de empleo han disminuido de forma notable [163]. Se considera que la incorporación de metas laborales y objetivos en materia de inflación en la formulación

[161] Luis A. Andres y otros, “Precarious drop: reassessing patterns of female labor force participation in India”, documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas núm. 8024 (Washington D. C., Banco Mundial, 2017); y Jayati Ghosh, “Time poverty and the poverty of economics”, *METU Studies in Development*, vol. 43, núm. 1 (2016).

[162] Klasen y Pieters, “What explains the stagnation of female labour force participation in urban India?”.

[163] Yilmaz Akyüz, *From Liberalization to Investment and Jobs: Lost in Translation*, documento de trabajo núm. 74 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2006); y Aurelio Parisotto y Nikhil Ray, *Rethinking Macroeconomic Policies for Full Employment and Inclusive Growth: Some Elements*, documento de trabajo sobre empleo núm. 238 (Ginebra, OIT, 2017).

de políticas monetarias constituye un modo eficaz de estimular la actividad económica y la creación de empleo en su conjunto[164].

132. Los Gobiernos pueden emprender diversas medidas para garantizar la seguridad de los ingresos y favorecer la participación en el mercado laboral de quienes afrontan grandes obstáculos para acceder a un trabajo decente. En los países desarrollados, la seguridad de los ingresos de las personas que no logran encontrar un empleo remunerado suele asegurarse mediante transferencias de una duración determinada realizadas en el marco del seguro de desempleo o regímenes de asistencia social a largo plazo. Sin embargo, en muchos países en desarrollo esos regímenes no existen o solo cubren a una minoría de los trabajadores, sobre todo porque, en esos países, una gran proporción de los trabajadores forma parte de la economía informal[165]. Desde la crisis financiera mundial de 2008 se ha prestado cada vez más atención al refuerzo de medidas anticíclicas que puedan responder de manera eficaz a las recesiones económicas impulsando los ingresos, la actividad económica y la demanda de empleo[166].

133. Los programas de obras públicas, de los que existen amplios antecedentes en los países en desarrollo[167], suelen considerarse intervenciones útiles porque pueden ofrecer seguridad de los ingresos en especie —es decir, trabajo remunerado— a los segmentos más pobres de la población. En los últimos años también han surgido intervenciones para la acumulación de activos dirigidas a las personas más pobres de la sociedad con el fin de dotarlas de más recursos y fomentar el emprendimiento. No obstante, dichas intervenciones solo ayudarán a las mujeres en edad de trabajar con hijos pequeños si tienen en cuenta la gran cantidad de horas que dedican al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado y con frecuencia arduo, en lugar de asumir que las mujeres pobres tienen mucho tiempo libre a su disposición.

1. Programas de obras públicas en favor de la seguridad de los ingresos y el derecho a trabajar de las mujeres

134. Los programas de obras públicas combinan el empleo y la protección social y ofrecen cierto grado de seguridad de los ingresos a las personas desempleadas, subempleadas o que perciben pocos ingresos. En ocasiones, dichos programas se han establecido como medidas provisionales en respuesta a crisis económicas o desastres naturales y se han retirado gradualmente cuando las condiciones han mejorado. Este fue el caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desempleados introducido en la Argentina durante la crisis económica de 2001 y suprimido en 2010[168]. En otros casos, dichos programas han adquirido un carácter más permanente, como sucedió con los establecidos en la India en virtud de la Ley Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural.

135. Los programas de obras públicas buscan crear empleo por medio de una estrategia de inversión pública. A ellos se ha acogido habitualmente una gran proporción de mujeres pobres[169]. No obstante, múltiples evaluaciones han puesto de manifiesto las limitaciones del diseño y la ejecución de dichos programas, que conllevan dificultades específicas para las mujeres pobres con responsabilidades ligadas al cuidado infantil, como la ausencia de guarderías en los lugares de trabajo y

[164] ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016*.
[165] OIT, “La protección social de las mujeres y de los hombres en edad de trabajar”, en OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*.
[166] Parisotto y Ray, *Rethinking Macroeconomic Policies for Full Employment and Inclusive Growth*.
[167] S. Mahendra Dev, “Experience of India’s (Maharashtra) employment guarantee scheme: lessons for development policy”, *Development Policy Review*, vol. 14, núm. 3 (septiembre de 1996).
[168] ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016*.
[169] *Ibid.*

la escasa participación de las mujeres en las auditorías sociales y las actividades de seguimiento[170]. La siguiente sección se centra en una serie de programas específicos que constituyen intervenciones significativas, debido a su gran alcance y a que en su diseño se ha procurado explícitamente incluir a las mujeres de hogares pobres.

2. Invisibilidad de las responsabilidades de cuidados no remuneradas de las mujeres en el diseño de los programas de obras públicas

136. En la India, la Ley Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural, por la que se estableció el mayor programa de obras públicas del mundo por medio de un proyecto piloto iniciado en 2006, concede a todos los hogares rurales el derecho a 100 días de empleo remunerado. Prevé la inclusión y el empoderamiento de las mujeres aplicando una cuota del 33 %, la igualdad salarial de mujeres y hombres, la ubicación de los lugares de trabajo cerca de las residencias y la facilitación de guarderías en los lugares de trabajo. Además de garantizar el empleo de las poblaciones rurales, en especial durante la temporada agrícola de escasez, el plan también pretende potenciar las infraestructuras y los activos rurales[171].

137. Aunque, en la práctica, la participación de las mujeres ha variado entre los distintos estados, el promedio nacional ha superado la cuota del 33 % y se sitúa en torno al 55 % desde 2015 hasta hoy[172]. Una gran parte de las mujeres beneficiarias pertenecen a grupos marginados, incluidos grupos tribales y castas inferiores[173]. Habida cuenta del gran alcance del programa, uno de sus resultados positivos ha sido el aumento de los salarios de las trabajadoras agrícolas que se encuentran cerca de los lugares de trabajo y la reducción de la diferencia entre los sueldos reales de las mujeres y el salario mínimo[174]. También ha disminuido la necesidad de migrar por supervivencia en busca de trabajo, ha establecido un horario de trabajo más regular y predecible, y ha mejorado relativamente los salarios y las condiciones laborales en comparación con las demás opciones de empleo[175].

138. No obstante, en un análisis exhaustivo también se han detectado puntos ciegos y barreras que generan trabas específicas para las mujeres con bajos ingresos. En concreto, había muy pocas guarderías en los lugares de trabajo, a pesar de que era un aspecto obligatorio. En muchos casos, los niños se quedaban junto a sus madres mientras estas trabajaban y, en ocasiones, los hijos mayores acudían a los lugares de trabajo para cuidar de sus hermanos pequeños[176]. El estudio pone de relieve la necesidad de armonizar mejor los programas de obras públicas con los centros de

---

[170] Deepta Chopra, “Taking care into account: leveraging India’s MGNREGA for women’s empowerment”, *Development and Change* (de próxima publicación); y ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016,* págs. 143 a 146.

[171] Mubashira Zaidi y Shraddha Chigateri, “Making Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MGNREGA) more care-responsive”, agosto de 2017.

[172] India, Ministerio de Desarrollo Rural, base de datos MGNREGA. Disponible en http://mnregaweb4.nic.in/netnrega/all_lvl_details_dashboard_new.aspx (consultada el 18 de abril de 2019).

[173] Naila Kabeer, *Gender, Livelihood Capabilities and Women’s Economic Empowerment: Reviewing Evidence over the Life Course* (Londres, Gender Adolescence: Global Evidence, 2018).

[174] Sukti Dasgupta y Ratna N. Sudarshan, *Issues in Labour Market Inequality and Women’s Participation in India’s National Rural Employment Guarantee Programme*, documento de trabajo núm. 98 (Ginebra, OIT, 2018).

[175] Khera y Nayak, 2009, citado en Kabeer, *Gender, Livelihood Capabilities and Women’s Economic Empowerment*.

[176] Mubashira Zaidi y otros, *“My Work Never Ends”: Women’s Experiences of Balancing Unpaid Care Work and Paid Work through Women’s Economic Empowerment Programming in India*, documento de trabajo del Instituto de Estudios para el Desarrollo núm. 494 (Brighton (Reino Unido), Instituto de Estudios para el Desarrollo, 2017), pág. 42.

enseñanza preescolar (*anganwadi*) para niños menores de 6 años que ofrecen los Servicios Integrados para el Desarrollo del Niño de la India (véase el recuadro XIII).

139. Las mujeres también expresaron su inquietud por la dureza del trabajo manual, el retraso en el pago de los salarios y la dificultad para acceder a los bancos, debido a que se encuentran a grandes distancias y no pueden utilizar cajeros automáticos. También manifestaron la necesidad de trabajar más de los 100 días que se les garantiza, pues en la zona escasean otros tipos de empleos remunerados[177]. Sin embargo, las preocupaciones de las mujeres rara vez se tuvieron en cuenta en la ejecución del programa. Diversos estudios han revelado la falta de supervisión de las disposiciones en materia de género, tales como la prestación de servicios de guardería y la calidad de estos, y que en las valoraciones de la adecuación o de las ventajas de los activos acumulados con el programa no se había adoptado una perspectiva de género. Las prioridades de las mujeres, entre las que figuran el aumento de la densidad de las plantas y los árboles destinados a leña, el fortalecimiento de las masas de agua y la mejora de las guarderías de los Servicios Integrados para el Desarrollo del Niño, recibieron mucha menos atención que la construcción de carreteras[178].

140. Se han planteado preocupaciones similares en relación con otros programas de obras públicas. Una evaluación inicial del Programa de Redes de Seguridad Productivas de Etiopía llamó la atención sobre las dificultades que afrontaban las mujeres para combinar el amamantamiento y el cuidado infantil con la participación en programas de obras públicas, lo que a menudo implicaba que no podían cuidar y alimentar a sus hijos. Las medidas de diseño "favorables a las mujeres" previstas, que incluían servicios de guardería, la reducción de las jornadas laborales de las mujeres y el cambio a la prestación de un apoyo directo sin exigencias laborales antes y después del parto, no se han aplicado adecuadamente[179]. Las mujeres también indicaron que el tiempo que debían invertir en viajar a los puntos de recogida para cobrar sus salarios y la distancia que debían recorrer a tal fin suponían un obstáculo para ellas, y que en el viaje corrían el riesgo de sufrir violencia[180].

141. También ha suscitado preocupación el uso de estructuras de autoridad oficiosas en los procesos de selección de las comunidades destinatarias empleados en el Programa de Redes de Seguridad Productivas de Etiopía para determinar quiénes son los beneficiarios. Parece ser que las mujeres apenas participan realmente en la adopción de decisiones oficiosas para elegir a los grupos beneficiarios, en parte como consecuencia de las normas sociales discriminatorias que las marginan y que, de ese modo, restringen su intervención en la gestión de los asuntos comunitarios. No obstante, las mujeres opinaron que el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que desempeñaban, y en especial la recogida de agua, les ocupaba todo el día y casi no les dejaba tiempo para involucrarse en la comunidad[181].

---

[177] *Ibid.*

[178] Chopra, "Taking care into account" (de próxima publicación).

[179] Guush Berhane y otros, "Evaluation of Ethiopia's Food Security Programme: Documenting Progress in the Implementation of the Productive Safety Nets Programme and the Household Asset Building Programme" (Addis Abeba y Washington D. C., Programa de Apoyo a la Estrategia Etíope e Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, 2013).

[180] Stephen Devereux y otros, "Ethiopia's Productive Safety Net Programme (PSNP): 2008 Assessment Report" (2008).

[181] Rachel Sabates-Wheeler, Jeremy Lind y John Hoddinott, "Implementing social protection in agro-pastoralist and pastoralist areas: how local distribution structures moderate PSNP outcomes in Ethiopia", *World Development*, vol. 50 (octubre de 2013).

3. Apoyar la acumulación de activos por parte de las mujeres

142. Los flujos de ingresos nos dicen muy poco acerca de cómo se desenvuelven las personas con el paso del tiempo y en qué medida cuentan con un colchón que les impida caer en la pobreza en el caso de que se produzca una crisis repentina, ya sea a causa de una enfermedad, daños en sus hogares, la pérdida del empleo o la disolución de una relación sentimental. En consecuencia, cada vez se tienen más en cuenta los activos para hacer un balance de los recursos que refleje las desigualdades económicas de larga data acumuladas entre las mujeres y los hombres y se presta más atención a las estrategias encaminadas a que las mujeres acumulen activos como un baluarte eficaz frente al riesgo de sufrir pobreza[182].

143. Es crucial que las mujeres dispongan de sus propios activos, sobre todo en caso de que se disuelva su relación sentimental, lo que puede exponerlas al riesgo de sufrir pobreza. En diversos países, las familias encabezadas por madres sin pareja tienen un riesgo notablemente más elevado de ser pobres, frente a las familias de dos progenitores con hijos (véase la secc. IV). Además de sus implicaciones para la pobreza, en un número más reducido de estudios que han analizado la relación entre la posesión de activos productivos por parte de las mujeres y su influencia en la toma de decisiones en el hogar, los investigadores han concluido que, cuando es habitual que los miembros de la pareja sean copropietarios de los principales activos, la proporción de la riqueza que tienen las mujeres se asocia de forma positiva y significativa con la adopción igualitaria de decisiones relativas al trabajo y al uso del dinero[183]. Más allá de poder tomar decisiones sobre los asuntos financieros, cuando las mujeres poseen activos como tierras y viviendas, suelen estar más protegidas frente a la violencia en la pareja y tienen una vía para escapar de situaciones de maltrato[184].

144. Que las mujeres sean, en la práctica, capaces o no de acumular activos depende fundamentalmente del régimen matrimonial, las normas específicas que rigen la titularidad y la gestión de los bienes durante el matrimonio o unión consensuada y tras su disolución. El régimen de sucesiones —las normas que rigen los testamentos y el reparto en ausencia de estos— también es importante[185]. Los regímenes matrimoniales y de sucesiones varían enormemente entre los distintos países. Por ejemplo, las hijas y los hijos siguen recibiendo un trato desigual en más de un quinto de los países sobre los que se dispone de datos, en particular en las regiones de África Septentrional y Asia Occidental, África Subsahariana y Asia Central y Meridional[186]. En la realidad, las prácticas son aún más divergentes, ya que en muchas partes del mundo el derecho consuetudinario se solapa con el derecho civil. Además, los

[182] Caroline O. N. Moser, “Introduction: towards a nexus linking gender, assets, and transformational pathways to just cities”, en Caroline Moser, ed., *Gender, Asset Accumulation and Just Cities: Pathways to Transformation* (Abingdon, Oxon y Nueva York, Routledge, 2016).

[183] Carmen Deere y Jennifer Twyman, “Asset ownership and egalitarian decision making in dual-headed households in Ecuador”, *Review of Radical Political Economics*, vol. 44, núm. 3 (septiembre de 2012).

[184] Pradeep Panda y Bina Agarwal, “Marital violence, human development and women’s property status in India”, *World Development*, vol. 33, núm. 5 (mayo de 2005); y Abena D. Oduro y otros, “Women’s wealth and intimate partner violence: insights from Ecuador and Ghana”, *Feminist Economics*, vol. 21, núm. 2 (2015).

[185] Carmen Diana Deere y otros, “Property rights and the gender distribution of wealth in Ecuador, Ghana and India”, *Journal of Economic Inequality*, vol. 11, núm. 2 (junio de 2013).

[186] De los 39 países en los que existe desigualdad de derechos en esta esfera, 18 pertenecen a África Septentrional y Asia Occidental, 10 a África Subsahariana y 6 a Asia Central y Meridional. El resto se encuentran en Asia Oriental y Sudoriental (3) y Oceanía, a excepción de Australia y Nueva Zelandia (2). Cálculos de ONU-Mujeres a partir de datos de la base de datos sobre la mujer, la empresa y el derecho del Banco Mundial. Disponible en https://wbl.worldbank.org/# (consultada el 11 de enero de 2019).

diversos grupos religiosos y étnicos también poseen distintos ordenamientos jurídicos, y en los sistemas federales pueden existir grandes variaciones entre los estados[187].

145. Los factores que dificultan que las mujeres acumulen ahorros y activos constituyen una fuente considerable de desigualdad de género, que puede exponer a las mujeres a un riesgo de sufrir pobreza mayor que en el caso de los hombres[188]. Si bien no existen datos recientes, comparables y representativos de los distintos países a nivel mundial sobre la propiedad, el control o la gestión de tierras por parte de las mujeres y los hombres[189], la proporción en manos de las mujeres es claramente inferior a la de los hombres en la mayoría de los países sobre los que se tienen datos[190]. En Karnataka (India) y Ghana[191] las mujeres apenas poseen el 19 % y el 30 %, respectivamente, de los bienes materiales brutos del hogar, entre los que se incluyen tierras y otros activos. El apoyo a la capacidad de las mujeres para acumular ahorros y activos ha ganado popularidad como estrategia encaminada a aliviar la pobreza femenina.

4. Incrementar los ingresos y las oportunidades de subsistencia de las mujeres a costa del tiempo de que disponen

146. En los últimos decenios, ha surgido una nueva generación de programas para la reducción de la pobreza destinados a llegar a los hogares más pobres mediante transferencias de activos únicas, combinadas con transferencias periódicas en efectivo o en especie, capacitación para la generación de ingresos y visitas de trabajadores sociales. El "enfoque de graduación" parte de la idea de que las personas pueden salir gradualmente de la pobreza y adoptar medios de vida sostenibles[192].

147. El enfoque de graduación debe sus orígenes al programa Adelanto de los Ultrapobres de Bangladesh, que se ha evaluado exhaustivamente y ha inspirado el diseño de programas similares en otros países[193]. Como se indica más adelante, el programa ha tenido repercusiones en gran medida positivas para las mujeres de hogares muy pobres y se ha constatado que, al menos en los primeros años, se produjo un incremento sostenido en la propiedad de activos y los ingresos de estas.

---

[187] Carmen Diana Deere y Cheryl R. Doss, "The gender asset gap: What do we know and why does it matter?", *Feminist Economics*, vol. 12, núms. 1 y 2 (2006).

[188] Cheryl R. Doss y otros, "Gendered paths to asset accumulation? Markets, savings, and credit in developing countries", *Feminist Economics*, vol. 25, núm. 2 (2019).

[189] La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) mantiene una base de datos global sobre la distribución de los propietarios de tierras agrícolas, desglosada por sexo. Sin embargo, la mayoría de los datos que contiene proceden de censos agrícolas que no se llevan a cabo ni con frecuencia ni con una periodicidad fija, por lo que es posible que no reflejen la situación actual sobre el terreno. Véase FAO, base de datos Género y Derecho a la Tierra. Disponible en http://www.fao.org/gender-landrights-database/es/ (consultada el 11 de abril de 2019).

[190] Con respecto a África Subsahariana, véase Cheryl Doss y otros, "Gender inequalities in ownership and control of land in Africa: myth and reality", *Agricultural Economics*, vol. 46, núm. 3 (mayo de 2015), pág. 422. En relación con América Latina, véase Carmen Diana Deere, Gina E. Alvarado y Jennifer Twyman, "¿Dueñas o jefas de hogar? Analizando la desigualdad de género en la propiedad de activos en América Latina", *Cuestiones Económicas*, vol. 28 (enero de 2018).

[191] La proporción que poseen las mujeres es mucho mayor en el Ecuador (el 52 %) debido en gran medida a que el régimen matrimonial es diferente (sociedad conyugal). Véase Deere y otros, "Property rights and the gender distribution of wealth in Ecuador, Ghana and India".

[192] Véase www.findevgateway.org/topics/graduation-sustainable-livelihoods.

[193] Abhijit Banerjee y otros, "A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: evidence from six countries", *Science*, vol. 348, núm. 6236 (mayo de 2015).

148. En 2002 BRAC creó el programa Adelanto de los Ultrapobres en respuesta a las limitaciones de sus programas en materia de microfinanciación para involucrar a los ultrapobres, que son las personas que carecen de los activos materiales, humanos, financieros y sociales necesarios para aprovechar las oportunidades relacionadas con el mercado[194]. El programa está dirigido a las mujeres ultrapobres que ejercen actividades generadoras de ingresos y en cuyos hogares no hay hombres que trabajen o sean aptos para el trabajo. Su objetivo es fortalecer la productividad de las mujeres mejorando sus habilidades y dándoles acceso a recursos. Las beneficiarias disfrutan de una serie de ventajas, como una transferencia de activos, una transferencia en efectivo con el fin de compensar los insumos que se requieren para mantener el activo en cuestión, servicios de salud y formación práctica[195].

149. Un estudio de 2013 determinó que, entre 2002 y 2008, los ingresos de las participantes en el programa Adelanto de los Ultrapobres aumentaron de media un 72 %, mientras que los de quienes no participaron en el programa solo crecieron un 29 %. Asimismo, la tasa de ahorro de las participantes en el programa también se incrementó en ese sexenio y pasó del 8 % al 18 %[196]. Además de las ventajas económicas que conlleva la participación en el programa, las mujeres también afirmaron sentirse empoderadas al poder dejar de ejercer empleos mal remunerados y estigmatizantes, por ejemplo, como jornaleras y trabajadoras del servicio doméstico[197]. El programa, que fomentó la productividad y el control de los recursos por parte de las mujeres, plantó cara a las desigualdades en el seno del hogar y a las normas sociales discriminatorias y los estereotipos de género a nivel de la comunidad.

150. Una limitación que se suele dar a la hora de diseñar los programas de transferencia de activos es que puede ocurrir que los hombres se apoderen de los activos transferidos a las mujeres o los controlen. Aunque el programa Adelanto de los Ultrapobres no condiciona el uso de la transferencia de activos, en las sesiones de capacitación que imparte anima a las mujeres a que conserven la propiedad y controlen los activos que reciben. A pesar de no imponerse condicionalidades estrictas, un estudio de 2015 determinó que la propiedad exclusiva y la copropiedad de ganado habían aumentado más entre las mujeres que entre los hombres[198]. El aumento del número de mujeres propietarias de ganado fue acompañado de un mayor control por su parte, en especial sobre su cría, lo que en Bangladesh se considera una actividad reservada a los hombres[199]. No obstante, el estudio también concluyó que, cuando los hogares adquirían nuevos activos no transferidos a través del programa, pero sí obtenidos gracias a él, lo habitual era que los hombres fueran sus únicos propietarios. Además, aunque el programa no cambió la proporción de mujeres que

[194] David Hulme y Karen Moore, "Assisting the poorest in Bangladesh: learning from BRAC's 'targeting the ultra-poor' programme" en Armando Barrientos y David Hulme, eds., *Social Protection for the Poor and Poorest: Concepts, Policies and Politics* (Londres, Palgrave Macmillan, 2008).

[195] *Ibid.*

[196] Anirudh Krishna, Meri Poghosyan y Narayan Das, "How much can asset transfers help the poorest? Evaluating the results of BRAC's ultra-poor programme (2002-2008)", *The Journal of Development Studies*, vol. 48, núm. 2 (2012).

[197] Narayan Das y otros, "How do intrahousehold dynamics change when assets are transferred to women? Evidence from BRAC's challenging the frontiers of poverty reduction – targeting the ultra poor program in Bangladesh", documento de debate del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias núm. 01317 (Washington D. C., Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, 2013).

[198] Shalini Roy y otros, "'Flypaper effects' in transfers targeted to women: evidence from BRAC's 'targeting the ultra poor' program in Bangladesh", *Journal of Development Economics*, vol. 117 (noviembre de 2015).

[199] *Ibid.*

desempeñaban actividades generadoras de ingresos, hizo que pasaran de ejercer su trabajo fuera de la casa a dentro de ella, quizás porque había que cuidar del activo transferido (el ganado) desde el hogar[200].

151. Con independencia de los resultados positivos, el aumento de la propiedad y el control de activos también ha redundado en un incremento notable del tiempo que las mujeres dedican a cuidar del ganado. En un estudio de 2017 se determinó que el tiempo que las beneficiarias pasaban cuidando del ganado había aumentado en un 217 %, lo que equivalía a 415 horas más al año, en comparación con el incremento de cuatro años tras la base de referencia en el caso de las mujeres del grupo de control[201]. En total, las participantes ampliaron sus jornadas de trabajo en un 181 % (172 días) con respecto al grupo de control. El programa se concibió partiendo del supuesto de que quienes participaban en él carecían de oportunidades de generar ingresos y disponían de una gran cantidad de tiempo libre[202]. El drástico incremento de las horas y los días trabajados repercute en la salud y el bienestar de las mujeres, así como en el tiempo que pueden dedicar a cuidar de otros miembros de la familia, especialmente de sus hijos pequeños.

152. Preocupa también que el programa tal vez no esté llegando a las personas extremadamente pobres. En varios países, incluido Bangladesh, cerca de la mitad (el 45 %) de los beneficiarios se encontraba por encima del umbral de la pobreza[203]. Asimismo, los ingresos y el consumo de los hogares han crecido poco o nada en varios países. Los efectos han sido más notables en las personas que eran menos pobres cuando se adhirieron al programa[204]. La rentabilidad de este supone también un reto, debido a la gran variedad de insumos que se necesitan, en particular la mentoría y el *coaching* intensivos, frente a las transferencias en efectivo periódicas y predecibles, que ofrecerían a sus beneficiarios seguridad de los ingresos[205].

153. Por otro lado, los programas de acumulación de activos no bastan por sí solos para crear vías sostenibles que permitan salir de la pobreza. Los datos obtenidos a partir de programas llevados a cabo en Honduras, el Pakistán y el Perú sugieren que, un año después de recibir los activos, muchos beneficiaros se vieron obligados a venderlos a causa de necesidades económicas[206]. Este hecho resulta comprensible, ya que los activos se venían usando como mecanismo para hacer frente a los constantes riesgos, pues las transferencias en efectivo del programa solo duraron unos meses y los beneficiarios no contaban con un nivel de ingresos mínimo garantizado en el que apoyarse, a menos que formasen parte de un régimen de seguro social del Gobierno[207]. En Bangladesh, nueve años después de acceder al programa de graduación, muchos de los beneficiarios que habían llevado a cabo actividades empresariales regresaron a sus empleos como jornaleros y, en el caso de muchas mujeres, como trabajadoras del servicio doméstico[208]. Así pues, es importante que no se considere que estos tipos de programas sustituyen a los sistemas de protección social diseñados para ofrecer una

[200] *Ibid.*

[201] Oriana Bandiera y otros, “Labour markets and poverty in village economies”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 132, núm. 2 (mayo de 2017).

[202] *Ibid.*

[203] Stephen Kidd y Diloá Bailey-Athias, “The effectiveness of the graduation approach: what does the evidence tell us?”, *Policy in Focus*, vol. 14, núm. 2 (julio de 2017).

[204] Banerjee y otros, “A multifaceted program causes lasting progress for the very poor”.

[205] Kidd y Bailey-Athias, “The effectiveness of the graduation approach”.

[206] Banerjee y otros, “A multifaceted program causes lasting progress for the very poor”.

[207] Kidd y Bailey-Athias, “The effectiveness of the graduation approach”.

[208] Farzana Misha y otros, *How Far Does a Big Push Really Push? Mitigating Ultra-Poverty in Bangladesh*, documento de trabajo del Instituto Internacional de Estudios Sociales, núm. 594 (Róterdam, Instituto Internacional de Estudios Sociales, 2014), pág. 24.

mínima seguridad de los ingresos, como sugiere el término “graduación”, sino que los complementan.

5. Las posibilidades de la agricultura colectiva

154. Los activos que se transfieren a través de los programas de graduación habituales —a menudo, un número pequeño de pollos o cabras— suelen tener poco valor. También se centran, por lo general, en la mujer como individuo, con lo que ignoran las posibilidades de la actuación colectiva. Con otro enfoque, varios programas llevados a cabo en Asia Meridional han tratado de transferir tierras cultivables a grupos de mujeres que carecían de ellas. Los resultados alcanzados en los estados indios de Telangana y Kerala, expuestos en el recuadro XI, demuestran la viabilidad de la agricultura colectiva y los modos en que el diseño de elementos específicos de los programas puede influir en su rendimiento económico[209].

Recuadro XI

Agricultura colectiva para empoderar a las mujeres rurales: los resultados de iniciativas llevadas a cabo en la India

Las iniciativas orientadas a empoderar económicamente a las mujeres rara vez se centran en la agricultura, el ámbito en el que la mayoría de ellas tienen más experiencia. En la India, cerca del 75 % de las trabajadoras rurales dependen de la agricultura, frente al 59 % de sus homólogos masculinos. Dos iniciativas piloto puestas en marcha en la India a nivel de los estados, en Telangana y Kerala, a principios de la década de 2000, centraron su atención en reforzar las oportunidades de subsistencia de las mujeres mediante la agricultura colectiva, animando a las mujeres rurales a arrendar tierras en grupo, mancomunar su fuerza de trabajo y su capital y participar de manera voluntaria en el cultivo conjunto. Dichas iniciativas reconocieron a las mujeres como agricultoras fuera del ámbito familiar, donde suelen ser trabajadoras familiares no remuneradas sin apenas autonomía. Cada una de las dos iniciativas de agricultura colectiva aplicó un enfoque diferente para ayudar a sus beneficiarias a sobreponerse a las limitaciones de recursos y a su escasa capacidad de negociación con las instituciones de los estados y en los mercados.

En Kerala las explotaciones colectivas obtuvieron en promedio resultados considerablemente mejores que las explotaciones individuales de los mismos distritos en cuanto a productividad anual y rentabilidad por explotación. La rentabilidad fue cinco veces mayor en las explotaciones colectivas, lo que supuso una diferencia notable en los ingresos que percibieron las mujeres. En cambio, en Telangana a las explotaciones colectivas les fue mucho peor que a las individuales en lo que respecta a la productividad anual, aunque en gran medida lo compensaron con los rendimientos netos anuales de cada explotación. En ambos estados, las explotaciones colectivas tuvieron un desempeño mucho mejor cuando sembraron cultivos comerciales en lugar de cereales alimentarios tradicionales, como los arrozales, porque los agricultores individuales, normalmente varones, que poseían tierras de buena calidad contaban con ventaja en ese aspecto.

Las diferencias entre ambas iniciativas se deben a varios factores subyacentes, como el nivel de asistencia gubernamental recibida, la ecología de la tierra, la elección de cereales alimentarios o cultivos tradicionales y la composición del grupo. En Telangana los grupos eran, por lo general, muy grandes y estaban compuestos en su

[209] Bina Agarwal, “Can group farms outperform individual family farms? Empirical insights from India”, *World Development*, vol. 108 (agosto de 2018); y Bina Agarwal, *Does Group Farming Empower Rural Women? The Indian Experience*, documento de debate núm. 20 (Nueva York, ONU-Mujeres, 2017).

mayoría por mujeres dalits de edad, económicamente desfavorecidas y, en muchos casos, analfabetas, lo cual limitó su alcance social y económico, en especial para arrendar tierras. Sin embargo, en Kerala los grupos estaban compuestos por 5 o 6 mujeres relativamente jóvenes y alfabetizadas procedentes de distintas castas. Su heterogeneidad socioeconómica permitió a los grupos acceder a redes comunitarias más amplias, lo que resultó especialmente útil para arrendar las tierras. El objetivo fundamental de las explotaciones colectivas de Telangana era lograr el empoderamiento económico, no la generación de medios de vida. En cambio, en Kerala el programa se centraba en mejorar los medios de vida, lo que acarreó su empoderamiento social y político.

Aunque los dos programas presentaron un rendimiento económico diferente, la agricultura colectiva ha arrojado grandes beneficios en ambos estados al ampliar los horizontes económicos, sociales y políticos de las mujeres. Las mujeres de ambos estados pusieron de relieve que había mejorado su capacidad para acceder a diversas instituciones estatales, desde bancos hasta departamentos gubernamentales de agricultura, así como a mercados privados de tierras e insumos agrícolas. También indicaron conocer mejor las nuevas prácticas de cultivo, que también aprovechaban en sus explotaciones familiares. Algunos grupos de Kerala incluso emplearon sus ganancias para comprar tierras de forma colectiva. Asimismo, las mujeres de ambas iniciativas destacaron sentirse socialmente empoderadas. Afirmaron que la agricultura colectiva les daba una identidad como agentes económicos y contribuyentes a los medios de vida, con lo que se habían ganado el respeto de sus cónyuges y otros habitantes de sus aldeas. Además, muchas se empoderaron a nivel político y se presentaron a las elecciones de los consejos de sus aldeas. Una proporción nada desdeñable de ellas ha ganado[a].

[a] Agarwal, “Can group farms outperform individual family farms?”.

155. Uno de los factores que se resalta en el recuadro XI es la edad relativamente menor de las integrantes del grupo de Kerala con respecto a las de Telangana. Una característica conexa que conviene señalar es la proporción de mujeres integrantes que tenían hijos pequeños (de 12 años o menos): el 16,1 % en Telangana, frente al 26,6 % en Kerala[210]. Pese a que no son porcentajes despreciables, resulta difícil colegir si la presencia de hijos pequeños limitó la capacidad de esas mujeres para participar en la agricultura colectiva, dado que la muestra que se incluyó en el estudio se tomó de las mujeres que participaban en un proyecto de agricultura colectiva, no de la población total de la aldea.

156. No obstante, se preguntó a las mujeres que participaron en el estudio qué hacían con sus hijos cuando se iban a trabajar. La respuesta más frecuente de las agricultoras colectivas de Telangana fue que se servían de los centros *anganwadi* (véase el recuadro XIII), y la segunda más frecuente, que dejaban a sus hijos con miembros de la familia de edad, familiares de sus maridos o vecinos. En Kerala la respuesta más habitual fue que los niños estaban en la escuela o que los cuidaban los abuelos o parientes de sus maridos; en unos pocos casos, se respondió que los niños las acompañaban al campo[211].

157. Las respuestas, especialmente las de las mujeres de Telangana, ponen de relieve una vez más la función crucial que desempeñan los servicios públicos como complemento de las iniciativas de acumulación de activos, sobre todo si dichas

[210] Agarwal, *Does Group Farming Empower Rural Women?*

[211] Correo electrónico con fecha de 18 de mayo de 2019 de la Sra. Bina Agarwal dirigido a la Sra. Shahrashoub Razavi, Jefa de Investigación y Datos de ONU-Mujeres.

iniciativas buscan incluir a las mujeres en edad de procrear o que se encargan de una parte desproporcionada de las responsabilidades de sus hogares ligadas al cuidado infantil. La capacidad de las mujeres para ejercer trabajos remunerados está estrechamente vinculada a la disponibilidad de guarderías o escuelas públicas que transfieran las responsabilidades de cuidados de las mujeres a título individual a servicios públicos financiados colectivamente (véase la secc. IV).

E. Lecciones aprendidas en relación con las políticas y los programas orientados a reforzar la seguridad de los ingresos de las mujeres

158. En la presente sección, al tiempo que se ha insistido en la creciente brecha de género en la pobreza extrema que afecta a las mujeres en edad de procrear, se han destacado políticas orientadas a aliviar la doble dificultad a la que se enfrentan las mujeres en contextos de bajos recursos, a fin de remediar el agotamiento de sus capacidades ocasionado por las largas horas que dedican a actividades remuneradas y no remuneradas, a menudo exigentes desde el punto de vista físico. La creación de una familia y la crianza, junto con el aumento de los gastos que conlleva tener hijos, a menudo empujan a las mujeres a aceptar cualquier tipo de empleo informal que encuentren, que se suma a las horas que dedican a abastecer a sus hogares para cubrir necesidades básicas como agua, combustible y comida cocinada, lo que apenas les deja tiempo para cuidar de otros y de sí mismas. En tales condiciones, el trabajo remunerado no resulta empoderante para las mujeres. Las limitaciones de tiempo acaban agotando a las mujeres y pueden hacer, además, que busquen cierta compensación invirtiendo en desarrollar las capacidades de otros miembros de la familia, en particular de las niñas pequeñas, a las que con frecuencia se trasladan las labores de cuidados.

159. Los sistemas de protección social que tienen en cuenta las cuestiones de género y la edad pueden ofrecer las transferencias y los servicios sociales necesarios para garantizar la seguridad de los ingresos en momentos concretos de la vida de las mujeres en los que son más vulnerables a la pobreza, en especial antes y después del parto y cuando tienen hijos pequeños. A fin de lograr la seguridad de los ingresos de las mujeres a largo plazo, los programas de intervención relacionados con el mercado laboral o los medios de vida deben trabajar de consuno con los sistemas de protección social que protegen a sus beneficiarios de los riesgos que sufren a lo largo de sus vidas. Se han determinado varios factores de las políticas y los programas antes descritos.

160. En primer lugar, aunque proteger la seguridad de los ingresos de las mujeres es fundamental para promover la salud, la nutrición y el bienestar de las madres y los niños menores de 1 año resulta esencial, también se requieren estrategias a más largo plazo que transformen los papeles estereotípicos asignados a cada género que les atribuyen la mayor parte de los cuidados infantiles. En los países desarrollados donde la licencia de maternidad está ampliamente establecida, la participación de los padres ha aumentado lentamente gracias a unos planes de licencia parental bien diseñados. Las políticas y los programas de protección social de los países desarrollados donde prácticamente no hay licencias parentales deberían ir acompañados de estas y otras estrategias encaminadas a cambiar las normas sociales. Para lograr la cobertura universal y responder a las condiciones particulares de las mujeres que trabajan en el sector informal, es preciso combinar los regímenes contributivos y no contributivos.

161. En segundo lugar, unas transferencias de protección social bien diseñadas, como las prestaciones familiares y por hijos a cargo universales, constituyen una medida complementaria que puede reducir la pobreza y redoblar la seguridad de los ingresos de las familias con hijos. Si bien las transferencias en efectivo pueden generar

cambios positivos para las mujeres con hijos pequeños, no es posible aprovechar todo su potencial si su importe es reducido, se dirigen a un grupo limitado de personas o están supeditadas a ciertas condiciones, en especial porque el cumplimiento de estas depende de la disponibilidad y de la calidad de los servicios públicos. Para alcanzar sus objetivos deseados, las transferencias en efectivo deben estar respaldadas por inversiones en servicios de salud, educación y cuidado infantil, así como en infraestructuras accesibles. En los países de bajos ingresos, tal vez resulte más eficaz redistribuir los recursos necesarios para administrar las condicionalidades y usarlos para invertir en servicios públicos. Aunque las intervenciones programáticas orientadas a mejorar las opciones de subsistencia de las mujeres mediante la acumulación de activos pueden encarar algunas de las limitaciones que sufren las mujeres pobres, no sustituyen a las políticas económicas y sociales generales, como, por ejemplo, los sistemas de protección social que tienen en cuenta las cuestiones de género y atacan las causas fundamentales de la pobreza económica y de tiempo de las mujeres.

162. En tercer lugar, las actuaciones relacionadas con el mercado laboral y los medios de vida, como los programas de obras públicas y las intervenciones de acumulación de activos, solo pueden ayudar a las mujeres en edad de trabajar con hijos pequeños si en su diseño y aplicación se tienen en cuenta las responsabilidades de cuidados de estas, en lugar de asumir que las mujeres pobres tienen mucho tiempo libre a su disposición. Aun cuando se incluyan disposiciones con perspectiva de género en el diseño de los programas, para garantizar su cumplimiento es necesario que las mujeres tomen parte activa en las labores de seguimiento y las auditorías sociales. Del mismo modo, aunque las intervenciones en el mercado laboral pueden aumentar los ingresos de las mujeres y ayudarlas a acumular activos, si no se realiza una inversión adecuada en infraestructuras y servicios públicos que les permitan ahorrar tiempo, tales intervenciones multiplicarán el volumen de trabajo que asumen y empeorarán su situación, pese al aumento de los ingresos obtenidos en el mercado.

163. Para que los programas de protección social y las intervenciones en el mercado laboral reduzcan de forma efectiva la pobreza económica y de tiempo de las mujeres, deben ir acompañados de inversiones a gran escala en infraestructuras que faciliten el ahorro de tiempo, como el suministro de agua, electricidad y transporte, así como en servicios públicos que reduzcan y redistribuyan el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado (véase la secc. IV).

IV. Romper el ciclo de pobreza económica y de tiempo entre las mujeres: el papel de la infraestructura básica y los servicios públicos

A. Introducción

164. En los países en desarrollo, las mujeres pobres que viven en zonas rurales o alejadas se ven excluidas de un modo desproporcionado del acceso a infraestructuras que permitan ahorrar tiempo y a servicios públicos de alta calidad, como la salud y la educación. Por consiguiente, la pobreza económica y la pobreza de tiempo que sufren esas mujeres aumenta y sus capacidades disminuyen. El problema es particularmente grave en los países menos adelantados y los países afectados por crisis. La distancia física que las separa de la infraestructura y los servicios públicos, así como la falta de asequibilidad y la mala calidad de estos, son algunos de los obstáculos más importantes para el acceso de las mujeres que tienen unos ingresos y un tiempo limitados. Además, los modelos de prestación de servicios y las inversiones en infraestructura a menudo no tienen en cuenta los patrones de empleo del tiempo y de

movilidad de las mujeres, incluidas las que tienen hijos pequeños, o no les dan respuesta, lo que limita sus posibilidades de reducir la pobreza y mitigar el agotamiento.

165. El aumento de las inversiones en servicios públicos e infraestructuras básicas es fundamental para romper el círculo vicioso de la pobreza económica y la pobreza de tiempo entre las mujeres. En los países miembros de la OCDE, la prestación de servicios sociales públicos aumenta el ingreso disponible de los hogares en un 29 %, lo que reduce casi a la mitad la pobreza y logra un descenso medio del 20 % de la desigualdad de los ingresos, medida por el coeficiente de Gini[212]. Aunque no existen cálculos comparables para los países en desarrollo, la información procedente de los países de América Latina indica que el efecto redistributivo de los servicios públicos de salud y educación supera considerablemente el que se logra a través de importantes programas de transferencias en efectivo[213]. Disponer de servicios de cuidado infantil y atención sanitaria accesibles, asequibles y dotados de suficiente personal, de un acceso fiable al agua potable y el saneamiento, de medios adecuados de transporte y de acceso a la electricidad puede ayudar a las mujeres a evitar verse obligadas a tomar de decisiones difíciles entre la supervivencia del hogar a corto plazo y la inversión a largo plazo en capacidades humanas[214], en especial las de sus hijos. Siempre que esté bien concebida y se ponga en práctica de un modo apropiado, la ampliación de la infraestructura básica y los servicios públicos de alta calidad puede no solo reducir el tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, sino también generar oportunidades de empleo para las mujeres y, por consiguiente, aumentar sus ingresos.

166. En vista de este contexto, en la presente sección figura un análisis de las formas en que, en los entornos de bajos ingresos, los servicios públicos y la infraestructura básica pueden utilizarse para aliviar las múltiples y contrapuestas exigencias relacionadas con el tiempo de las mujeres, aumentar su productividad en el trabajo, tanto remunerado como no remunerado, y reducir la carga que este representa. Contiene una evaluación de las tendencias y las dificultades en la obtención de acceso a los servicios públicos y la infraestructura básica en lo que respecta a la pobreza económica y de tiempo entre las mujeres. También incluye un examen de cuatro esferas fundamentales en las que se puede afrontar la pobreza económica y de tiempo entre las mujeres, a saber: a) la mejora del acceso a las infraestructuras que permiten ahorrar tiempo, como el suministro de agua y la electricidad; la inversión en servicios de educación y cuidados de la primera infancia que respondan a las necesidades de las mujeres pobres; el acercamiento de los servicios de salud a las mujeres; y la mejora de la movilidad de las mujeres por medio de un transporte seguro y asequible. La sección concluye con un análisis de las enseñanzas extraídas y las mejores prácticas para proporcionar orientación sobre la prestación de servicios públicos e infraestructura. El objetivo general de la presente sección es aprovechar la labor realizada por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en su 63er período de sesiones y permitir que se hagan progresos en sus recomendaciones relativas a los sistemas de protección social, acceso a los servicios públicos e infraestructura sostenible para la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas (véanse E/CN.6/2019/3 y E/2019/27-E/CN.6/2019/19).

---

[212] Gerlinde Verbist, Michael Förster y Maria Vaalavuo, *The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources: Review of New Results and Methods*, documento de trabajo de la OCDE sobre asuntos sociales, laborales y migratorios, núm. 130 (París, OCDE, 2012), págs. 32 a 36.

[213] Nora Lustig, “Impuestos, transferencias y redistribución de los ingresos en América Latina”, *La desigualdad bajo la lupa*, vol. 1, núm. 2 (Washington D. C., Banco Mundial, julio de 2012).

[214] C. Mark Blackden y Quentin Wodon, “Gender, time-use, and poverty: introduction”, en Blackden y Wodon, eds., *Gender, Time-use, and Poverty in Sub-Saharan Africa*.

B. El acceso de las mujeres a la infraestructura básica y los servicios públicos

167. A escala mundial, se han logrado mejoras importantes en relación con el acceso de las mujeres y las niñas a la infraestructura básica y los servicios públicos. En la actualidad, la cantidad de niñas que asisten a la escuela y el número de países que han logrado la paridad entre los géneros en la matriculación escolar es mayor que nunca[215]. Ha aumentado el acceso a servicios de salud esenciales, incluida la salud sexual y reproductiva, y las tasas mundiales de partos asistidos por un profesional de la salud cualificado se han elevado del 61 % en 2000 al 79 % en 2016[216]. Entre 1990 y 2015, el uso de fuentes mejoradas de agua potable ascendió del 76 % al 91 %[217]. Los avances en la esfera del acceso a servicios de saneamiento adecuado han sido más lentos, pero también son significativos, ya que en 2015 el 68 % de la población mundial gozaba de acceso a dichos servicios, frente al 54 % en 1990[218]. Durante el mismo período, el acceso a la electricidad aumentó del 70 % al 87 %[219]. En cambio, el acceso a combustibles de energía limpia para cocinar ha progresado con mayor lentitud y, de hecho, está disminuyendo en algunos países[220], lo que conlleva consecuencias desastrosas para la salud y el bienestar de las mujeres y las niñas, que sufren 6 de cada 10 de las muertes prematuras resultantes de la contaminación del aire interior causada por combustibles insalubres y tecnologías ineficientes[221].

1. Persisten las grandes desigualdades en el acceso dentro de los países y entre ellos

168. Siguen existiendo grandes desigualdades de acceso entre los distintos países y regiones, así como dentro de estos. Los diferentes grupos de mujeres a menudo tienen experiencias radicalmente distintas en materia de acceso a la salud, la educación, el agua, el saneamiento y la energía limpia, en función de los ingresos de sus hogares y del lugar donde vivan, y la falta de acceso a los servicios y a la infraestructura aumenta la probabilidad que las mujeres sufran la pobreza de tiempo (véase la secc. II).

169. Aunque todavía existen carencias en el acceso a nivel mundial, la situación del acceso al agua, el saneamiento y la energía limpia es especialmente grave para las mujeres y las niñas en los países menos adelantados y los países afectados por crisis. En 2016 el 55 % de las personas que vivían en los países menos adelantados no tenían acceso a la electricidad, frente a la media mundial del 13 %[222]. En Burundi, el Chad y Sudán del Sur se registraron tasas de acceso a la electricidad inferiores al 10 %[223]. En el plano regional, las mayores brechas en el acceso a la infraestructura básica se encuentran en África Subsahariana, región en la que están situados 33 de los 47 países menos adelantados del mundo. En 2016 los servicios de agua potable y saneamiento básico gestionados sin riesgos seguían siendo inaccesibles para el 76 % y el 72 % de la población, respectivamente, en África Subsahariana[224].

---

[215] UNESCO, *Resumen sobre género del Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2018: cumplir nuestros compromisos de igualdad de género en la educación* (París, 2018).

[216] ONU-Mujeres, *Hacer las promesas realidad*.

[217] UNICEF y OMS, *Progresos en materia de saneamiento y agua potable: informe de actualización 2015 y evaluación del ODM* (Ginebra, 2015).

[218] *Ibid.*, pág. 12.

[219] Banco Mundial y otros, *Tracking SDG7: The Energy Progress Report 2018* (Washington D. C., Banco Mundial, mayo de 2018), pág. 17.

[220] *Ibid.*, pág. 5.

[221] ONU-Mujeres, *Hacer las promesas realidad*.

[222] Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Base de Datos Mundial de Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

[223] *Ibid.*

[224] OMS y UNICEF, *Progresos en materia de agua potable, saneamiento e higiene.*

170. El acceso a los servicios públicos también es sumamente irregular. Aunque en 2014 casi todos los nacimientos contaron con la asistencia de profesionales de la salud cualificados en los países más desarrollados, el 43 % de las mujeres de los países menos adelantados no tuvieron acceso a esos servicios[225]. En 35 de los países menos adelantados, las probabilidades de que las mujeres rurales disfruten de acceso a esos servicios se encuentran 33 puntos porcentuales por debajo que las de las mujeres urbanas[226]. También persisten las desigualdades en lo que respecta a los servicios de educación de la primera infancia y cuidado infantil. En los países de ingresos altos, el 83 % de los niños estaban matriculados en la enseñanza preescolar en 2017, frente al 52 % en los países de ingresos medianos y el 22 % en los países de bajos ingresos[227]. En los países en desarrollo, existen grandes desigualdades basadas en los ingresos de los hogares, de manera que los niños de 3 y 4 años de los hogares más ricos tienen casi seis veces más probabilidades de asistir a un programa de educación de la primera infancia que los niños de esas edades de los hogares más pobres[228].

2. La distancia física, la falta de asequibilidad y el acceso limitado y de mala calidad para las mujeres

171. La distancia física que las separa de los servicios públicos y la infraestructura básica, así como la falta de asequibilidad y la mala calidad de estos, son algunos de los obstáculos más importantes para el acceso de las mujeres que sufren limitaciones tanto de tiempo como de ingresos. En 53 países en desarrollo, casi un tercio de las mujeres afirma que la distancia (30,4 %) y la obtención de dinero para pagar el tratamiento (32,9 %) obstaculizan el acceso a la atención sanitaria (véase la figura XI). Las diferencias entre las zonas rurales y las urbanas son sorprendentes, pues las mujeres que mencionan el problema de la distancia son más del doble en las zonas rurales (38,8 %) que en las zonas urbanas (17,4 %). En un subconjunto de 29 países menos adelantados, las cifras son aún más elevadas: el 42 % y el 53 % de las mujeres indican que la distancia y el dinero, respectivamente, son los obstáculos[229].

---

[225] Banco Mundial, “Nacimientos asistidos por personal de salud capacitado”, base de datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial. Disponible en https://datos.bancomundial.org/indicador/SH.STA.BRTC.ZS?end=2014&locations=XL-XM-XP-XD&start=2000&view=chart.

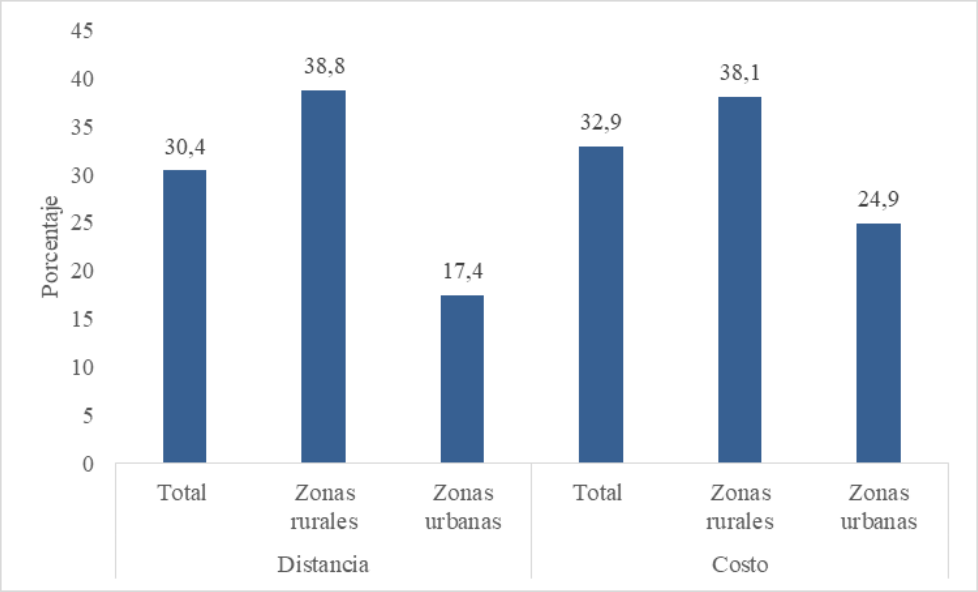
[226] *Estado de la población mundial 2017: mundos aparte. La salud y los derechos reproductivos en tiempos de desigualdad* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.17.III.H.1).

[227] Base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO. Disponible en http://uis.unesco.org/ (consultada el 29 de mayo de 2019).

[228] UNESCO, *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2016: la educación al servicio de los pueblos y el planeta: creación de futuros sostenibles para todos* (París, 2016).

[229] Los cálculos de ONU-Mujeres se basan en datos de ICF International. Véase Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Programa de Encuestas Demográficas y de Salud, base de datos STATcompiler (2010-2017). Disponible en www.statcompiler.com (consultada en junio de 2019). Los datos provienen de las encuestas demográficas y de salud realizadas a mujeres de edades comprendidas entre 15 y 49 años en 29 de los 47 países menos adelantados sobre los que existen datos disponibles.

Figura XI
Proporción de mujeres de los países en desarrollo que indicaron tener dificultades a la hora de obtener acceso a la atención sanitaria



Fuente: Cálculos de ONU-Mujeres basados en datos de ICF International. Véase Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Programa de Encuestas Demográficas y de Salud, base de datos STATcompiler (2010-2017). Disponible en www.statcompiler.com (consultada en junio de 2019).

Nota: La figura hace referencia a los datos más recientes disponibles en el Programa de Encuestas Demográficas y de Salud para las mujeres de 15 a 49 años en los países en desarrollo. Para el análisis, se definió la dificultad de acceso a la atención sanitaria sobre la base de dos indicadores: el porcentaje de mujeres que afirmaron que tenían problemas significativos para recibir tratamiento debido a la distancia hasta un centro de salud y a la dificultad a la hora de obtener dinero para el tratamiento. Las estimaciones correspondientes a la muestra conjunta de 53 países en desarrollo se ponderaron utilizando la población de mujeres de edades comprendidas entre 15 y 49 años de edad de los datos obtenidos del informe *World Urbanization Prospects*: *the 2014 Revision*, elaborado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, mientras que las estimaciones relativas a las mujeres rurales y urbanas se ponderaron utilizando las proyecciones realizadas a partir de los datos de *The 2014 Revision* para la población de mujeres de edades comprendidas entre 15 y 49 años de edad que viven en zonas urbanas y rurales, respectivamente.

172. En los lugares donde los servicios están alejados y el transporte es deficiente, las mujeres y las niñas muchas veces recorren a pie largas distancias hasta los centros de salud, creando así “un círculo vicioso de la pobreza en el plano espacial”, particularmente en las zonas rurales[230]. En el condado rural de Nimba, en Liberia, la distancia media al centro de salud más cercano es de 7,2 km, lo que supone un trayecto de 136 minutos a pie aproximadamente[231]. Por lo tanto, la visita a una clínica, junto con el tiempo de espera una vez allí, se convierte en una ardua tarea que ocupa todo el día. Las personas pobres se ven afectadas de una forma desproporcionada por los

[230] Gina Porter, “Transport, (im)mobility and spatial poverty traps: issues for rural women and girl children in sub-Saharan Africa”, documento elaborado para el taller internacional sobre el tema “Entender y afrontar el círculo vicioso de la pobreza en el plano espacial”, Overseas Development Institute y Centro de Investigación de la Pobreza Crónica, Stellenbosch (Sudáfrica), marzo de 2007.

[231] Margaret E. Kruk y otros, “Availability of essential health services in post-conflict Liberia”, *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 88, núm. 7 (julio de 2010).

largos períodos de espera, en particular en los casos donde los servicios que carecen de personal suficiente tienen dificultades para satisfacer la demanda[232]. A pesar de que tanto las mujeres como los hombres pueden caminar y esperar para recibir atención médica, las mujeres también suelen ser responsables de la salud de otros familiares, en particular niños, personas con discapacidad o personas de edad con una salud delicada que deben ir acompañados durante las visitas.

173. Cuando la financiación y la dotación de personal de los servicios de salud son insuficientes, los centros no pueden atender la demanda de manera oportuna y adecuada, y la capacidad de los profesionales de la salud de ofrecer una atención de calidad se ve comprometida, lo que afecta a la salud de las mujeres, así como a sus ingresos y su tiempo. Según la OMS, África y Asia Sudoriental presentan la menor densidad de trabajadores sanitarios, con 2,2 y 3,3 trabajadores sanitarios por cada 1.000 habitantes, respectivamente, frente a los 9,6 y 14,0 de América y Europa, respectivamente[233]. En los casos en que los servicios de salud no son suficientes, el tiempo que dedican las mujeres y las niñas a ocuparse de familiares enfermos aumenta invariablemente, una tendencia bien documentada durante la crisis del VIH/sida (véase E/CN.6/2009/2). Incluso en los casos en que se superan los obstáculos de otra índole, la falta de atención con una calidad apropiada, como el tratamiento inadecuado y la discriminación por parte de los proveedores de servicios de salud, puede impedir que las mujeres utilicen los servicios de salud para ellas mismas o para los familiares a su cargo[234].

174. Las mujeres y las niñas también se ven afectadas de manera desproporcionada por la distancia a las fuentes de agua y energía que satisfacen las necesidades de los hogares (véase la secc. II). Dado que las mujeres y las niñas asumen la responsabilidad de recoger agua en el 80 % de los hogares que carecen de agua corriente, dedican una cantidad considerable de tiempo a caminar para acarrear agua y a esperar en los puntos comunes de acceso debido a la congestión o a un suministro limitado o irregular. En las zonas rurales de Benin, la instalación de fuentes en las localidades redujo de manera considerable la carga de tiempo, aunque para ir a buscar agua se sigue necesitando de media un trayecto de 17 minutos a pie y 18 minutos de espera por viaje, y se realizan más viajes por día, ya que ha aumentado el consumo en los hogares[235]. La recogida de agua también puede resultar engorrosa en los asentamientos urbanos superpoblados. En el barrio marginal de Gulele, en Addis Abeba, donde las mujeres y las niñas son las responsables de la recogida de agua en el 75 % de los hogares, los servicios relacionados con el agua estaban disponibles cinco días al mes durante poco más de cinco horas; por consiguiente, la mayoría de los hogares dependían de agua de fuentes alternativas que requerían un viaje de ida y vuelta con una duración media de casi tres horas, incluido el tiempo de espera[236].

---

[232] Javier Auyero, *Pacientes del Estado* (Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2013); Cookson, *Unjust Conditions*; y Anna J. Secor, “Between longing and despair: State, space, and subjectivity in Turkey”, *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 25 (2007).

[233] OMS, *Health Workforce Requirements for Universal Health Coverage and the Sustainable Development Goals*, Human Resources for Health Observer Series, núm. 17 (Ginebra, 2016), pág. 14.

[234] Arachu Castro, Virginia Savage y Hannah Kaufman, “Assessing equitable care for indigenous and afrodescendant women in Latin America”, *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 38, núm. 2 (2015).

[235] Elena Gross, Isabel Günther y Youdi Schipper, “Women walking and waiting for water: the time value of public water supply”, Courant Research Centre: documento de debate sobre la pobreza, la equidad y el crecimiento, núm. 134 (Göttingen, Universidad de Göttingen, 2013), pág. 12.

[236] Konjit Aynalem Kidanie, “Access to water supply in urban poor households: the case of slums in Addis Ababa, Ethiopia”, tesis de maestría en ciencias, Instituto para la Educación relativa al Agua (IHE-Delft), 2015, págs. 39 a 42.

175. Dado que la responsabilidad de gestionar las necesidades de agua y energía en el hogar y de velar por la salud y el bienestar de otros miembros de la familia se impone de forma desproporcionada a las mujeres y las niñas, también recae desproporcionadamente sobre ellas la responsabilidad de sufragar los gastos, a menudo inasumibles, de agua y electricidad, las tarifas de transporte y el copago de los servicios públicos, como los de atención sanitaria[237]. Los pagos por concepto de servicios prestados suponen con frecuencia una proporción considerable de los ingresos de los hogares y pueden menoscabar los ahorros y los activos, en particular entre los hogares de bajos ingresos. Cada año, alrededor de 100 millones de personas caen por debajo del umbral de la pobreza debido a unos gastos de salud demoledores, lo cual refleja una situación en la que incluso los pagos relativamente bajos pueden causar una catástrofe financiera[238]. Debido a la falta de disponibilidad de recursos, las mujeres y las niñas se pueden ver privadas de acceso a la educación, la salud, el agua, la electricidad y otros servicios básicos o pueden tener que limitar su consumo, con lo cual se reducen los efectos positivos que esos servicios podría ejercer sobre su tiempo, salud y bienestar. En Ghana las familias de bajos ingresos racionaron la asistencia de sus hijos al sistema público de guarderías infantiles, pues los gastos de personal se transfirieron a los progenitores tras la congelación por parte del Gobierno del empleo en el sector público en 2015[239].

3. Los patrones de empleo del tiempo y de movilidad de las mujeres no se tienen suficientemente en cuenta

176. Como sucede con la provisión de protección social (véase la secc. III), los patrones de empleo del tiempo y de movilidad de las mujeres rara vez se tienen en cuenta en la prestación de servicios públicos e infraestructura básica; tampoco se vigila ni se evalúa de manera sistemática el efecto que estos factores ejercen en tales patrones. Las mujeres de bajos ingresos en los países en desarrollo dependen de manera desproporcionada de los desplazamientos a pie y del transporte público como principal medio de movilidad[240]. Además, las mujeres dedican más tiempo a los desplazamientos relacionados con el trabajo de cuidados y el trabajo realizado en los hogares que los hombres[241], por ejemplo, para llevar a los niños a la escuela y recogerlos, así como en los viajes relacionados con el abastecimiento del hogar[242], y en algunos contextos se ven obligadas a pasar una cantidad excesiva de tiempo caminando y cargando agua y leña para uso doméstico o transportando productos a los mercados locales[243]. Las mujeres también viajan, por lo general, más que los

[237] ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016*.

[238] OMS, *Informe sobre la salud en el mundo: financiación de los sistemas de salud: el camino hacia la cobertura universal* (Ginebra, 2010), pág. x.

[239] D. Atobrah y B. Kwansa, “Pathways to accessible, affordable and gender-responsive childcare provision: the case of Ghana”, documento de antecedentes para la Sección de Investigación y Datos, ONU-Mujeres, Nueva York, 2017.

[240] Tanu Priya Uteng, “Addressing the interlinkages between gender and transport in developing economies”, documento preparado para la reunión del grupo de expertos de ONU-Mujeres sobre el tema “Los sistemas de protección social, los servicios públicos y la infraestructura sostenible para la igualdad de género”, Nueva York, 2018.

[241] Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), *Balancing the Burden? Desk Review of Women’s Time Poverty and Infrastructure in Asia and the Pacific* (Manila, 2015).

[242] Gina Porter y otros, “Health impacts of pedestrian head-loading: a review of the evidence with particular reference to women and children in sub-Saharan Africa”, *Social Science and Medicine*, vol. 88 (julio de 2013).

[243] Deike Peters, “Gender and transport in less developed countries: a background paper in preparation for CSD-9”, documento preparado para el taller sobre perspectivas de género de la Cumbre para la Tierra 2002, Berlín, enero de 2001; y Deike Peters, “Breadwinners, homemakers and beasts of burden: a gender perspective on transport and mobility”, Sustainable Development International (1998).

hombres fuera de las horas punta y por barrios periféricos; hacen viajes más cortos y frecuentes en el transporte público y más desplazamientos con múltiples destinos, un patrón que comúnmente se conoce como "encadenamiento de viajes". El encadenamiento de viajes es más común entre las mujeres de bajos ingresos, ya que normalmente viven en las afueras de los centros urbanos y suelen realizar múltiples conexiones para llegar a los servicios públicos o los lugares de trabajo.

177. No obstante, en lugar de prestar apoyo a formas de transporte públicas e intermedias que resultarían beneficiosas para las mujeres pobres, las inversiones en infraestructura de transporte a menudo dan prioridad a las carreteras, las autopistas y los puentes, con lo cual se favorece el transporte motorizado privado, que suele ser más accesible para las personas acaudaladas y más utilizado por los hombres, y también es menos sostenible[244]. Por otra parte, los sistemas de transporte público responden predominantemente a los patrones de desplazamiento diario de los hombres, pues conectan las zonas periféricas con el centro en las horas punta. Además, las paradas de medios de transporte aisladas o mal iluminadas, las plataformas inaccesibles y los vagones hacinados, junto con las preocupaciones en materia de seguridad, pueden hacer que las mujeres sean renuentes a utilizar esos sistemas[245].

178. El horario de funcionamiento de los servicios públicos, como los establecimientos de cuidado infantil, educación o salud, que son incompatibles con los horarios del trabajo remunerado con frecuencia empeoran los obstáculos que dificultan el acceso de las mujeres a los servicios y limitan su capacidad de realizar un trabajo remunerado o las confinan a empleos menos formales y peor pagados. Los servicios de enseñanza preescolar, en los que se persiguen los objetivos de aprendizaje temprano en un entorno de tipo escolar para los niños de 3 años de edad hasta su ingreso en la escuela primaria, suelen funcionar con un horario parcial, lo cual deja pocas opciones para el cuidado después de la escuela[246]. Esos problemas son mayores para las mujeres que desempeñan su trabajo en la economía informal, que se caracteriza por jornadas largas e irregulares (véase la secc. C.3).

C. Prioridades en materia de políticas para reducir el agotamiento y la pobreza económica y de tiempo

179. Las infraestructuras que permiten ahorrar tiempo, los servicios de cuidado infantil y de salud accesibles y asequibles y el transporte seguro y asequible se encuentran entre las intervenciones de política más transformadoras para hacer frente a las elevadas tasas de pobreza económica y de tiempo entre las mujeres, pues reducen la carga de sus tareas y mitigan el agotamiento que supone el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, que requiere un gran esfuerzo. Las mujeres y los hombres de las comunidades pobres a menudo consideran que las cuestiones tales como la recogida de combustible y agua constituyen las prioridades más importantes para hacer frente al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado[247]. En Filipinas y

[244] Véase E/CN.6/2019/3; y Uteng, "Addressing the interlinkages between gender and transport in developing economies".

[245] Deike Peters, *Gender and Sustainable Urban Mobility* (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), 2013).

[246] Daly, *Child-related Financial Transfers and Early Childhood Education and Care*; Silke Staab y Roberto Gerhard, "Putting two and two together? Early childhood education, mothers' employment and care service expansion in Chile and Mexico", *Development and Change*, vol. 42, núm. 4 (julio de 2011); y Margarita Velasco, "Cuidado infantil en Ecuador: ¿derechos en conflicto?", documento de antecedentes para la Sección de Investigación y Datos, ONU-Mujeres, Nueva York, 2017.

[247] Leyla Karimli y otros, *Factors and Norms Influencing Unpaid Care Work: Household Survey*

Honduras, las comunidades consideraron prioritario promover la ampliación de la infraestructura básica en las evaluaciones participativas de los servicios de asistencia[248]. Si bien el acceso es fundamental, la elaboración y puesta en práctica de políticas también son importantes. Los servicios públicos, como la atención sanitaria, el cuidado infantil y el transporte público, deben ser seguros, asequibles y de calidad suficiente para que resulten aceptables para las mujeres, y los horarios de funcionamiento y las ubicaciones han de ser acordes a sus necesidades laborales, de asistencia y de movilidad a fin de reducir los tiempos de desplazamiento y espera. Las inversiones en esas esferas también se pueden utilizar para generar oportunidades de empleo y emprendimiento dirigidas a las mujeres, ya sea en el mantenimiento de sistemas de energía descentralizados, la gestión de los recursos hídricos o la prestación de servicios de salud y de cuidado infantil comunitarios, y también en ocupaciones no tradicionales, con el consiguiente aumento de sus ingresos. Si se acompañan de una compensación, metodologías, capacitación y apoyo adecuados, esas intervenciones de política pueden servir para impulsar el empoderamiento económico y contribuir a generar cambios más amplios en las normas sociales y las relaciones entre los géneros.

1. Mejorar el acceso de las mujeres a infraestructuras asequibles que permitan ahorrar tiempo[249]

180. El acceso al agua, el saneamiento, la electricidad y los combustibles limpios para cocinar puede tener consecuencias directas en el tiempo y la carga de trabajo de las mujeres, pues reduce la necesidad de recoger agua y combustibles y hace posible el uso de dispositivos eléctricos que permiten ahorrar tiempo. El acceso al agua potable y la energía limpia también disminuye la prevalencia de enfermedades respiratorias y transmitidas por el agua, lo que mejora la salud general de los hogares y reduce la carga de los cuidados no remunerados prestados a los familiares enfermos y el gasto de los hogares en salud. En la India, a raíz de la implantación de grifos privados, retretes dentro de las casas y sistemas de alcantarillado por tuberías en cinco barrios marginales de las ciudades, la incidencia de enfermedades y el gasto mensual en salud disminuyeron, mientras que el ingreso disponible, la asistencia escolar y la alfabetización aumentaron[250].

181. La manera en que se reasigna el tiempo que queda libre depende del contexto y del tipo de infraestructura[251]. La mejora del acceso al agua y la electricidad incrementa la asistencia de las niñas y los niños a la escuela[252]. Los datos sobre la medida en que

---

Evidence from Five Rural Communities in Colombia, Ethiopia, the Philippines, Uganda and Zimbabwe (Oxfam, 2016); y Thalia Kidder, Zahria Mapandi y Hector Ortega, “Not ‘women’s burden’: how washing clothes and grinding corn became issues of social justice and development”, *Gender and Development*, vol. 22, núm. 3 (2014).

[248] Kidder, Mapandi y Ortega, “Not ‘women’s burden’”.

[249] La sección C. 1 se centra principalmente en el acceso al agua y la electricidad. El saneamiento seguro y las soluciones limpias para cocinar, que son igualmente importantes para mejorar la salud y el bienestar de las mujeres, se abordaron ampliamente en el *Estudio Mundial* de 2014 (véase A/69/156, secc. VI)

[250] Priti Parikh y otros, “Infrastructure provision, gender, and poverty in Indian slums”, *World Development*, vol. 66 (febrero de 2015).

[251] BAsD, *Balancing the Burden?*

[252] Gayatri Koolwal and Dominique van de Walle, “Access to water, women’s work, and child outcomes”, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 61, núm. 2 (enero de 2013); Céline Nauges y Jon Strand, “Water hauling and girls’ school attendance: some new evidence from Ghana”, documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas, núm. 6443 (Washington D. C., Banco Mundial, 2013); Louise Grogan, “Time use impacts of rural electrification: longitudinal evidence from Guatemala”, Journal of Development Economics, vol. 135 (noviembre de 2018); Taryn Dinkelman, “The effects of rural electrification on employment: new evidence from South Africa”, The American Economic Review, vol. 101,

las infraestructuras que permiten ahorrar tiempo contribuyen a la participación de las mujeres en el trabajo remunerado son contradictorias. La electricidad parece tener un efecto significativo en las actividades generadoras de ingresos entre las mujeres, probablemente debido a la iluminación, que permite ampliar las horas de trabajo hasta última hora de la tarde[253]. Aunque ese uso de la electricidad puede contribuir a aliviar la pobreza económica entre las mujeres, también presenta el riesgo de aumentar la pobreza de tiempo entre ellas, al reducir las horas que antes se dedicaban al descanso[254].

182. En cambio, en un estudio sobre la mejora del acceso al agua en nueve países de África Subsahariana, Asia Meridional y el Oriente Medio y África del Norte, no se percibió ninguna repercusión en la participación de las mujeres en el trabajo remunerado no agrícola[255]. Al mejorar el acceso al agua, las mujeres pueden dedicar tiempo a tareas domésticas y de cuidado infantil que anteriormente se veían limitadas por la necesidad fundamental de obtener agua limpia[256]. Ese ejemplo pone de relieve el modo en que la disminución del tiempo dedicado al trabajo no remunerado puede ser una condición favorable pero, al mismo tiempo, insuficiente para el empoderamiento económico de las mujeres. La disponibilidad de medios de vida y empleos decentes, el control por parte de la mujer de su propio tiempo y las responsabilidades domésticas contrapuestas también son factores primordiales (véase la secc. III).

183. La asequibilidad todavía constituye un obstáculo importante para las mujeres. El acceso del "último tramo", que hace referencia a la parte de la infraestructura que conecta las viviendas a las redes de agua, alcantarillado y electricidad, a menudo requiere la exención o la subvención de los costos de conexión, incluidos el cableado y las tuberías de los hogares. A pesar de la considerable ampliación de la red nacional de electricidad a las zonas rurales en Kenya, los índices de electrificación de los hogares se mantuvieron en niveles bajos en algunas zonas, incluso entre los hogares más cercanos a la línea de baja tensión. Se sugirió que la tasa de conexión de 412 dólares de los Estados Unidos podría ser el motivo del reducido nivel de dichos índices[257]. Se necesitan también estructuras de tarificación inclusivas desde el punto de vista social y medidas específicas que alivien la carga financiera ejercida sobre los hogares pobres para que el suministro regular sea accesible a nivel universal. En Camboya la Dirección de Abastecimiento de Agua de Phnom Penh utilizó ese tipo de medidas para ampliar el acceso al agua corriente entre las personas pobres de las zonas urbanas. Como resultado de esa medida, el agua pasó a ser 25 veces más barata y la proporción de hogares con conexión a la red de agua aumentó de manera significativa[258].

núm. 7 (diciembre de 2011); y Shahidur R. Khandker, Douglas F. Barnes y Hussain A. Samad, "Welfare impacts of rural electrification: a panel data analysis from Vietnam", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 61, núm. 3 (abril de 2013).

[253] Dinkelman, "The effects of rural electrification on employment"; Louise Grogan y Asha Sadanand, "Rural electrification and employment in poor countries: evidence from Nicaragua", *World Development*, vol. 43 (2013); y Joana Costa y otros, "The implications of water and electricity supply for the time allocation of women in rural Ghana", documento de trabajo núm. 59 (Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, 2009).

[254] BAsD, *Balancing the Burden?*; y Rost y Koissy-Kpein, *Infrastructure and Equipment for Unpaid Care Work*.

[255] Koolwal y van de Walle, "Access to water, women's work, and child outcomes".

[256] BAsD, *Balancing the Burden?*

[257] Kenneth Lee y otros, "Barriers to electrification for 'under grid' households in rural Kenya", documento de trabajo núm. 20327 (Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, 2014).

[258] Catarina de Albuquerque y otros, *Derechos hacia el final: buenas prácticas en la realización de los derechos al agua y al saneamiento* (2012), pág. 146.

Vías hacia el acceso universal: posibilidades y limitaciones de los enfoques de menor escala

184. El suministro continuo de agua corriente y electricidad en los hogares ofrece las mayores posibilidades de ahorrar tiempo y reducir la carga física. Sin embargo, la ampliación de las redes de suministro eléctrico y las redes de agua y alcantarillado requiere un uso intensivo de capital y resulta complicada desde el punto de vista fiscal y logístico en los asentamientos dispersos, remotos y rurales. En el sector de la energía, los sistemas energéticos descentralizados o distribuidos, como las minirredes o microrredes eléctricas o los sistemas de energía solar para uso doméstico, desempeñan un papel cada vez más importante en la ampliación del acceso a las zonas subatendidas[259]. Gracias a la electrificación solar sin conexión a la red, diferentes zonas rurales apartadas, pequeños Estados insulares en desarrollo y áreas frágiles y afectadas por conflictos de Asia y el Pacífico y, en menor medida, África Subsahariana tienen acceso a la electricidad de un modo que nunca antes había sido posible por medio de la ampliación de la red eléctrica[260].

185. Con una gran rapidez, el Afganistán, Bhután y Nepal han ampliado el acceso a la electricidad y han reducido las disparidades entre las zonas rurales y las urbanas mediante la combinación de soluciones con y sin conexión a la red eléctrica. En el Afganistán, el acceso general a la electricidad aumentó del 28 % al 84 % entre 2006 y 2016, y buena parte de este aumento fue posible gracias a las microrredes y minirredes y a los sistemas de energía solar para uso doméstico [261]. Las mujeres de las aldeas que tuvieron acceso a la energía solar sin conexión a la red en Bamiyán, una de las provincias más pobres del Afganistán, afirmaron que estaban en condiciones de llevar a cabo el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado de una forma más eficaz y con mayor seguridad. La iluminación redujo la contaminación y la cantidad de alimentos cocinados de manera insuficiente, y amplió el tiempo consagrado a la confección de alfombras, lo que dio lugar a un aumento considerable de los ingresos de los hogares, aunque no necesariamente del control ejercido por las mujeres sobre los gastos. No obstante, el efecto en el tiempo dedicado a recoger leña fue limitado, ya que la electricidad solar no sirvió para cocinar ni para proporcionar calefacción[262].

186. El nivel y la fiabilidad del suministro de electricidad también revisten una gran importancia. La mayoría de las personas que se benefician actualmente de la energía solar sin conexión a la red eléctrica utilizan solo servicios energéticos básicos proporcionados por linternas solares con una capacidad de 11 W[263]. Esa cantidad de energía es muy inferior a la capacidad de suministro anual de 365 kWh necesaria para el funcionamiento de bombas de agua y otros aparatos que podrían reducir de un modo considerable el trabajo no remunerado realizado por las mujeres o permitirles crear empresas domésticas[264].

187. También se han propuesto enfoques comunitarios de menor escala destinados a ampliar el acceso en el sector de los recursos hídricos como una alternativa eficaz y más sostenible a los proyectos a gran escala de infraestructuras centralizadas de agua,

---

[259] Banco Mundial, “Integrating gender considerations into energy operations”, Energy Sector Management Assistance Program Knowledge Series 014/13 (Washington D. C., 2013).

[260] Banco Mundial y otros, *Tracking SDG7*.

[261] Eric Mackres, Dimitrios Mentis y Anila Qehaja, “Bhutan has achieved 100% electricity access. Here’s how”, Foro Económico Mundial, 15 de febrero de 2019.

[262] Karina Standal y Tanja Winther, “Empowerment through energy? Impact of electricity on care work practices and gender relations”, *Forum for Development Studies*, vol. 43, núm. 1 (2016).

[263] Banco Mundial y otros, *Tracking SDG7*.

[264] Reihana Mohideen, “Gender responsive energy infrastructure”, documento de antecedentes elaborado para el *Estudio Mundial*, 2019.

como las represas[265]. Uno de los enfoques, liderado por organizaciones comunitarias y proyectado a mayor escala con el apoyo del Gobierno en países como el Brasil y la India, es la captación del agua de lluvia. Como demostró la iniciativa "Un millón de cisternas" en el Brasil, cuando esos enfoques incorporan una perspectiva feminista, pueden ir más allá de las mejoras prácticas en favor de las mujeres y crear oportunidades para su empoderamiento (véase el recuadro XII).

Recuadro XII

Transformar la vida de las mujeres mediante la captación del agua de lluvia: el programa "Un millón de cisternas" en el noreste del Brasil

El programa "Un millón de cisternas", que ha crecido de un modo considerable desde su creación en 1999, trabaja con comunidades rurales pobres que se basan en la agricultura familiar con el objeto de mejorar la calidad del agua y el acceso a esta en la gran región semiárida y propensa a la sequía del noreste del Brasil mediante la instalación de cisternas que recogen el agua de lluvia para uso doméstico. En 2003 el programa, iniciado por una red compuesta por 3.000 organizaciones de sindicatos rurales, asociaciones de agricultores, cooperativas y organizaciones de la sociedad civil, se integró en la política federal y empezó a recibir apoyo como parte de la estrategia "Hambre cero" del Gobierno, sin dejar de ser una iniciativa verdaderamente comunitaria[a].

El programa redujo la necesidad de recoger agua, que antes requería varias horas al día, de modo que los niños contaron con una mayor cantidad de tiempo para centrarse en la escuela, y las mujeres pudieron dedicarse a actividades comunitarias, al desarrollo de aptitudes y a la producción de alimentos. A la hora de recibir las cisternas, se establecieron como prioritarios los hogares encabezados por mujeres y aquellos con niños de edades comprendidas entre 0 y 6 años de edad, seguidos de los hogares con niños y adolescentes en edad escolar, personas de edad y personas con discapacidad. Aunque el objetivo del programa era aumentar el acceso de las mujeres al agua, fue la labor de promoción llevada a cabo por las organizaciones feministas lo que ayudó a ampliar la participación de las mujeres más allá del papel de beneficiarias, con su función como agentes y encargadas de la adopción de decisiones[b].

Al cuestionar los argumentos de que las mujeres no estaban interesadas en los trabajos de construcción y mantenimiento de las cisternas, las organizaciones feministas empezaron a ofrecer cursos de capacitación y a impulsar la paridad en los comités locales de gestión de los recursos hídricos. En 2010, de los más de 5.500 constructores de cisternas que se habían capacitado, se calcula que entre un 5 % y un 10 % eran mujeres[c]. Algunos de los desafíos a los que se enfrentaron las constructoras fueron las otras responsabilidades domésticas y tareas contrapuestas. A pesar de esas dificultades, la participación de las mujeres en la construcción de un importante activo para la comunidad mejoró su condición de miembros productivos de sus comunidades y les proporcionó acceso a ingresos considerablemente más altos que los que podrían obtener del trabajo informal en los sectores de la minería, la agricultura o los servicios domésticos remunerados.

Dado que el objetivo de construir 1 millón de cisternas para uso doméstico se superó en 2014, el enfoque del programa se centró en la construcción de 5.000 cisternas para escuelas y más de 250.000 cisternas para usos productivos. A diferencia de los principales proyectos relacionados con el agua, las actividades de este programa estimulan la economía local. Según Grassroots International, la construcción de 10.000 cisternas genera más de 11 millones de dólares de los Estados

[265] Nicholas L. Cain, "A different path: the global water crisis and rainwater harvesting", *Consilience: The Journal of Sustainable Development*, vol. 12, núm. 1 (2014).

Unidos mediante la creación de empleos, la compra de materiales, la producción de alimentos y el suministro de agua dulce no contaminada[d]. El sencillo enfoque basado en la descentralización y la democratización del suministro de agua y la producción de alimentos que se aplica mediante el programa ha transformado unos 4,5 millones de vidas al mitigar los efectos de la sequía, como la mortalidad infantil, la inanición y la migración en masa, y al empoderar a las mujeres, diversificar las fuentes de ingresos y aumentar la seguridad alimentaria y la resiliencia al clima.

[a] Véase www.futurepolicy.org/healthy-ecosystems/biodiversity-and-soil/brazil-cisterns-programme/.
[b] Andrea Ferreira Jacques de Moraes y Cecilia Rocha, "Gendered waters: the participation of women in the 'One million cisterns' rainwater harvesting program in the Brazilian semi-arid region", *Journal of Cleaner Production*, vol. 60 (diciembre de 2013).
[c] *Ibid*.
[d] Saulo Araujo, "Brazilian Government pulls plug on the million cistern project", Grassroots International, 22 de diciembre de 2011.

188. Si bien los enfoques a pequeña escala pueden ser fuentes de innovación y desempeñar importantes funciones de manera provisional, siguen existiendo problemas importantes con respecto a la calidad y la sostenibilidad a largo plazo. En un estudio realizado en Kenya, se llegó a la conclusión de que los hogares de las zonas urbanas y periurbanas dependían de un modo desproporcionado de proveedores de agua a pequeña escala, como quioscos de agua y agentes de abastecimiento[266]. Aunque el suministro de agua por esos medios suplió importantes carencias de abastecimiento y redujo el tiempo dedicado a la recogida de agua, los proveedores cobraban precios elevados por un agua que, a menudo, estaba contaminada. Este ejemplo subraya la necesidad de mejorar las normativas, en particular con relación a los proveedores privados, hasta lograr el acceso universal a servicios de suministro de agua potable corriente gestionados de manera segura, disponibles cuando se necesiten y sin contaminación, en consonancia con la Agenda 2030, especialmente con la meta 6.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

189. Los Gobiernos tienen la responsabilidad de garantizar el acceso universal y llegar a las personas más rezagadas. Para lograr esos objetivos, es preciso movilizar al máximo los recursos y la regulación de todos los proveedores. Si bien las inversiones en agua y saneamiento son algunas de las inversiones más transformadoras para las mujeres y las niñas, también son las que, por lo general, reciben menos financiación del sector privado o las alianzas público-privadas; al mismo tiempo, es menos probable que el sector privado preste sus servicios a aldeas remotas y asentamientos informales, donde los costos de establecimiento son elevados y la recuperación total de los gastos mediante el cobro de tarifas a los usuarios es improbable[267]. Además, se necesitan espacios para la participación y el liderazgo de las mujeres a fin de velar por que las inversiones en infraestructuras estén en consonancia con las prioridades de las mujeres y respondan a sus necesidades. Los resultados de los proyectos puestos en práctica en Etiopía, la India, Kenya, Nepal, el Pakistán, la República Unida de Tanzanía y Sudáfrica indican que otorgar una posición central a la mujer en las decisiones relativas a la gestión de los recursos hídricos conduce a un mayor acceso, un abastecimiento más rentable y una menor corrupción en la financiación del agua[268]. El ejemplo del programa "Un millón de cisternas" (véase el recuadro XII) demuestra que las organizaciones feministas

[266] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Small-scale water providers in Kenya: pioneers or predators?", agosto de 2011.
[267] *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2015: hacia una arquitectura financiera internacional al servicio del desarrollo* (publicación de las naciones Unidas, núm. de venta: S.15.II.D.4).
[268] *World Survey on the Role of Women in Development 2014: Gender Equality and Sustainable Development* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.14.IV.6).

pueden desempeñar una función importante en la apertura de espacios y la prestación de apoyo a la participación y el liderazgo de las mujeres.

2. Inversión en servicios de educación de la primera infancia y cuidado infantil

190. La presencia de niños pequeños en el hogar aumenta considerablemente el riesgo de que las mujeres se vean afectadas por la pobreza y dediquen su tiempo al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado (véase la secc. II), de modo que los servicios de cuidado infantil asequibles constituyen una prioridad normativa de gran importancia. En los casos en que tales servicios son insuficientes, la capacidad de tener un empleo remunerado y aumentar la rentabilidad del trabajo es limitada. Las mujeres con empleos informales con frecuencia eligen un tipo de trabajo menos rentable debido a su compatibilidad con las responsabilidades ligadas al cuidado infantil. Sin embargo, a menudo las mujeres se ven obligadas a dejar a sus hijos desatendidos o a llevarlos a su lugar de trabajo, lo que conlleva la práctica simultánea de múltiples tareas y la disminución de la productividad, y podría poner en peligro la seguridad de los niños[269].

191. Los servicios de educación de la primera infancia y cuidado infantil son esenciales para aliviar la doble dificultad a la que se enfrentan numerosas mujeres con bajos ingresos, ya que les permite disponer de más tiempo para la educación y el trabajo remunerado y mitiga los efectos de agotamiento ligados al exceso de trabajo y la práctica simultánea de tareas múltiples que recaen tanto en las mujeres como en los niños[270]. En los países de bajos ingresos y de ingresos medianos, se calcula que un aumento del 30 % del empleo de los servicios de cuidado infantil podría incrementar el empleo materno alrededor de un 6 %[271]. Unos servicios de educación de la primera infancia y cuidado infantil de alta calidad no solo garantizan la seguridad de los niños mientras los progenitores trabajan, sino que también mejoran su desarrollo físico y cognitivo, con efectos positivos para los niños de los hogares más pobres en particular[272]. Las inversiones en esos servicios también pueden estimular la creación de empleo, especialmente para las mujeres. En Sudáfrica, la implantación universal de este tipo de servicios para todos los niños menores de 5 años de edad podría generar aproximadamente 2,3 millones de puestos de trabajo nuevos y aumentar las tasas de empleo entre las mujeres en 10 puntos porcentuales. Los ingresos por concepto de impuestos o seguridad social ligados a esos empleos ayudarían, a su vez, a recuperar más de un tercio del gasto fiscal inicial[273].

192. Una inversión pública adecuada es fundamental para garantizar que las familias con bajos ingresos tengan acceso a servicios de educación de la primera infancia y cuidado infantil de alta calidad, y que el alto costo que supone el cuidado de los niños no refuerce el círculo vicioso de la pobreza económica y de tiempo. Aunque el sector

---

[269] Laura Alfers, *"Our Children Do Not Get the Attention They Deserve": A Synthesis of Research Findings on Women Informal Workers and Child Care from Six Membership-based Organizations* (Cambridge (Massachusetts) y Manchester (Reino Unido), Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando, 2016).

[270] ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016*; y Marzia Fontana y Diane Elson, "Public policies on water provision and early childhood education and care: do they reduce and redistribute unpaid work?", *Gender and Development*, vol. 22, núm. 3 (2014).

[271] Sam Harper, Nichole Austin y Arijit Nandi, "Daycare and women's health, social and economic outcomes in low- and middle-income countries: systematic review and evidence synthesis", Grow Working Paper Series, GWP-2017-07 (Institute for the Study of International Development, 2017).

[272] Christopher Ruhm y Jane Waldfogel, "Long-term effects of early childhood care and education", *Nordic Economic Policy Review*, vol. 1 (2012); y Hirokazu Yoshikawa y Sarah Kabay, "The evidence base on early childhood care and education in global contexts", documento encargado para el *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2015*, 2015.

[273] ONU-Mujeres, *Hacer las promesas realidad*.

privado se ha mostrado cada vez más activo en la prestación de servicios de cuidado infantil a los sectores de la población de mayor riqueza, estos servicios siguen estando fuera del alcance de las personas más necesitadas. En los países donde la prestación de servicios de educación de la primera infancia y cuidado infantil depende por completo del sector privado, la cobertura es, por lo general, baja y sesgada en favor de las familias urbanas acaudaladas[274]. En cambio, la inversión pública en servicios de educación de la primera infancia y cuidado infantil puede aumentar las tasas de matriculación y reducir las desigualdades en el acceso. Desde 2006 Chile ha ampliado los servicios públicos de cuidado infantil y ofrece acceso gratuito a los niños de los hogares situados en el tramo del 60 % inferior de la distribución del ingreso. La cobertura de los niños menores de 5 años aumentó del 37 % en 2006 al 50 % en 2015, mientras que la brecha entre los niños de los quintiles de ingresos inferiores y superiores se redujo de 15 a 9 puntos porcentuales[275].

193. Otros países han optado por apoyar y fortalecer los servicios de cuidado infantil comunitarios. En algunos casos, es posible que las soluciones a nivel de la comunidad se ajusten mejor a las necesidades de las poblaciones pobres y marginadas en lo que respecta a la ubicación y el horario. Por ejemplo, la Self-Employed Women's Association administra 33 cooperativas de cuidado infantil en Gujarat (India), las cuales ofrecen a sus miembros un servicio de cuidado infantil durante todo el día. La Ghana Association of Traders dirige una guardería infantil en el mercado de Makola (Accra), lo que permite a las mujeres comerciantes estar cerca de sus hijos y compaginar su horario de trabajo[276]. En el marco de algunas iniciativas, también se ofrecen reconocimientos médicos y comidas en las instalaciones[277]. Sin embargo, sin el apoyo público, los proveedores de este tipo de servicios comunitarios a menudo se enfrentan a dificultades relativas a la sostenibilidad financiera y la escala. En muchas ocasiones, los servicios solo se pueden mantener solicitando tasas o copagos a los progenitores. Aunque los cargos sean mínimos, es posible que incluso así resulten prohibitivos para las familias más pobres. Las condiciones de trabajo y los salarios de los cuidadores también son, a menudo, deficientes.

194. A fin de resolver la incompatibilidad de la duración de muchos programas de cuidado infantil y educación de la primera infancia con las obligaciones del trabajo remunerado, los países pueden aprovechar los servicios existentes integrando los programas para los niños en edad preescolar en la enseñanza primaria, ampliando la jornada escolar o incorporando elementos de cuidado infantil a los programas sanitarios y nutricionales. Por ejemplo, en la India, en estados como Tamil Nadu, se ha utilizado el plan federal de Servicios Integrados para el Desarrollo del Niño a fin de proporcionar servicios universales de cuidado infantil y enseñanza preescolar a los niños menores de 6 años de edad, además de otros servicios (véase el recuadro XIII). En América Latina, varios países han ampliado la jornada escolar en la enseñanza primaria y secundaria[278]. Si bien las evaluaciones de las consecuencias se han centrado principalmente en los resultados educativos para los niños, se concluyó, en diferentes estudios realizados en Chile y la República Dominicana, que la ampliación tuvo un efecto positivo y significativo en la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo[279]. En Chile el programa también se vinculó a una reducción de la

[274] UNESCO, *La Educación para Todos 2000-2015: logros y desafíos* (París, 2015).

[275] Ana María Farías, "Servicios de cuidado infantil y educación inicial, Chile", documento de antecedentes para la Sección de Investigación y Datos, ONU-Mujeres, 2017.

[276] Rachel Moussié, "Women informal workers mobilizing for child care", febrero de 2017.

[277] Alfers, *"Our Children Do Not Get the Attention They Deserve"*.

[278] Pablo Alfaro, David K. Evans y Peter Holland, "Extending the school day in Latin America and the Caribbean", documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas, núm. 7309 (Washington D. C., Banco Mundial, 2015).

[279] Matias Berthelon, Diana Kruger y Melanie Oyarzún, "The effects of longer school days on mothers' labor force participation", documento de debate, núm. 9212 (Bonn (Alemania), Institute

maternidad en la adolescencia, en particular en las escuelas que prestaban servicios a los sectores más pobres[280].

Recuadro XIII

Ampliación de los programas existentes para prestar servicios de educación de la primera infancia y cuidado infantil: el plan de Servicios Integrados para el Desarrollo del Niño en Tamil Nadu (India)

El plan federal de Servicios Integrados para el Desarrollo del Niño llega a la mitad de los niños menores de 6 años de la India (casi 83 millones) mediante la prestación de servicios que comprenden alimentación, reconocimientos médicos e inmunización y, en algunos casos, servicios de cuidado infantil y enseñanza preescolar[a]. En la mayoría de los estados, los centros *anganwadi*, que prestan esos servicios, hacen más hincapié en las necesidades de nutrición y salud que en el cuidado infantil. Dependen exclusivamente de personal femenino que cuenta con una remuneración y una protección deficientes[b]. Algunos estados, por ejemplo, Tamil Nadu, han hecho frente a esos problemas desarrollando y fortaleciendo el programa federal para mejorar la cobertura y la calidad de los servicios, así como las condiciones laborales de las trabajadoras de los *anganwadi*. En Tamil Nadu, el programa funciona mejor que en otros estados en diversas esferas, como la infraestructura, la disponibilidad regular de alimentos nutritivos, la enseñanza preescolar para niños de 3 a 6 años de edad, los horarios y las ubicaciones conforme a las necesidades de las mujeres, la capacitación más descentralizada y los sueldos relativamente mejores para el personal de los centros *anganwadi*. También consigue llegar correctamente a los grupos marginados, como las comunidades dalits, en el marco de una amplia estructura para la prestación universal de esos servicios, aunque se podría trabajar más a fin de aumentar el acceso de las comunidades dalits más pobres. El gobierno del estado también amplió su asignación de recursos fiscales para el plan y otros programas con el objeto de mejorar las condiciones de trabajo y los salarios de las trabajadoras de los centros *anganwadi*. Las mujeres indicaron que se sentían más capacitadas para realizar su trabajo remunerado, en particular en los casos en que se trataba de tareas que era peligroso llevar a cabo cerca de niños pequeños, y también el trabajo de cuidados no remunerado, sabiendo que sus hijos estaban en un entorno limpio, seguro y saludable[c].

[a] Shradda Chigateri, "Pathways to accessible, affordable and gender-responsive childcare provision for children under six: India case studies", documento de antecedentes para la Sección de Investigación y Datos, ONU-Mujeres, 2017.

[b] Rajni Palriwala y N. Neeta, "Care arrangements and bargains: anganwadi and paid domestic workers in India", *International Labour Review*, vol. 149, núm. 4 (diciembre de 2010).

[c] Chigateri, "Pathways to accessible, affordable and gender-responsive childcare provision for children under six".

3. Acercamiento de los servicios de salud a las mujeres

195. Las inversiones públicas en la infraestructura física y humana de los servicios de salud son un requisito imprescindible para reducir la pobreza económica y de tiempo entre las mujeres, quienes no solo se enfrentan a dificultades a la hora de

of Labor Economics, 2015).

[280] Carlos Concha Albornoz, "Jornada escolar extendida. Oportunidades y desafíos para avanzar hacia una educación de mayor calidad y equidad", en Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura y Ministerio de Educación de la República Dominicana, *Jornada Escolar Extendida: aportes para la reflexión y la acción* (Santo Domingo, 2016); y Diana I. Kruger y Matias Berthelon, "Delaying the bell: the effects of longer school days on adolescent motherhood in Chile", documento de debate, núm. 4553 (Bonn (Alemania), Institute of Labor Economics, 2009).

recibir su propia atención médica (véase la figura XI), sino que también suelen ser responsables de velar por que se atiendan las necesidades ligadas a la salud de otros familiares, en particular las de los niños. Han surgido dos tendencias clave en el contexto de los intentos generales de fortalecer los sistemas de salud: la creación de programas de trabajadores sanitarios de la comunidad y la implantación de tecnologías de la información y las comunicaciones. Teniendo en cuenta que esas medidas están destinadas a salvar las distancias físicas y ampliar el acceso a las comunidades rurales y apartadas, podrían reducir las necesidades de cuidados mediante la mejora de los servicios de prevención, además de acortar los tiempos de desplazamiento y de espera para las mujeres que buscan acceso a los servicios de atención médica para ellas mismas o para los familiares a su cargo, en especial con el objeto de garantizar su salud y sus derechos sexuales y reproductivos. No obstante, todavía no se comprenden adecuadamente los efectos que tienen las tecnologías de la información y las comunicaciones y los programas de trabajadores sanitarios de la comunidad en las responsabilidades ligadas a los cuidados y los resultados en materia de salud. En vista de que ambos tipos de intervenciones gozan en la actualidad de una aprobación política y un apoyo financiero considerables a nivel mundial, y de que cada vez más países están adoptándolas, es necesario llevar a cabo urgentemente una evaluación sistemática de sus efectos en el papel asignado al género y las relaciones de género.

a) Programas de trabajadores sanitarios de la comunidad: necesidad de ofrecer una remuneración justa y velar por el desarrollo profesional

196. En los últimos años, los esfuerzos orientados a lograr la cobertura sanitaria universal han girado en torno a un interés e inversiones renovados en los programas de trabajadores sanitarios de la comunidad, que facilitan el acceso a las poblaciones subatendidas y excluidas, ofrecen servicios preventivos, informativos y curativos básicos, y organizan las remisiones a centros de salud en función de las necesidades, de forma que ayudan a los usuarios a ahorrar en gastos de viaje y en tiempo[281]. África Subsahariana y Asia, las regiones con los mayores déficits de profesionales de la salud, han encabezado estas iniciativas, y los trabajadores sanitarios de la comunidad han pasado a representar una proporción considerable del total del personal sanitario en diversos países, entre ellos la India (46 %) y el Pakistán (43 %). En Nepal el número de trabajadores sanitarios de la comunidad triplica al de médicos, enfermeros y matronas en conjunto[282]. Se calcula que Etiopía, Kenya y Rwanda han designado un total de 42.000, 45.000 y 64.000 trabajadores sanitarios de la comunidad, respectivamente, para fortalecer la prestación de servicios de salud[283].

197. Cuando están debidamente capacitados y cuentan con el equipo y el apoyo necesarios, los trabajadores sanitarios de la comunidad pueden contribuir a mejorar los resultados en materia de salud, también en el ámbito de la salud infantil, y reducir así la demanda de cuidados familiares no remunerados[284]. Las visitas a domicilio ofrecen la doble ventaja de mejorar los resultados en materia de salud y reducir el tiempo que se dedica a obtener acceso a la asistencia sanitaria. Las visitas a domicilio

[281] Kate Tulenko y otros, “Community health workers for universal health-care coverage: from fragmentation to synergy”, *Bulletin of the World Health Organization,* vol. 91, núm. 11 (noviembre de 2013).

[282] Baba Aye y otros, “Decent work for community health workers in South Asia: a path to gender equality and sustainable development”, 29 de enero de 2018.

[283] Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida, “2 millones de trabajadores sanitarios comunitarios africanos: aprovechar el dividendo demográfico, poner fin a la epidemia de sida y garantizar atención sanitaria sostenible”, 5 de julio de 2017, pág. 3.

[284] Uta Lehmann y David Sanders, “Community health workers: what do we know about them? The state of the evidence on programmes, activities, costs and impact on health outcomes of using community health workers”, enero de 2007.

pueden dar lugar a un incremento de las tasas de inmunización y la observancia de los tratamientos prescritos, mejorar el acceso a la planificación familiar y fomentar las prácticas de salud preventiva, como una higiene adecuada y el uso de mosquiteros[285]. En Uganda las visitas a domicilio contribuyeron a reducir la prevalencia de las enfermedades diarreicas y la fiebre, y a mejorar la utilización de los servicios de salud para los niños menores de 5 años[286]. En situaciones de emergencia complejas, los trabajadores sanitarios de la comunidad pueden mitigar las consecuencias negativas para la salud[287].

198. Sin embargo, la ejecución de los programas de trabajadores sanitarios de la comunidad con frecuencia es problemática. La ausencia de una capacitación adecuada, apoyo constante y una integración apropiada en el contexto más amplio del sistema de salud puede socavar el potencial del personal sanitario de la comunidad[288], y el número inabarcable de casos atendidos, así como la falta de suministros, hace imposible prestar una atención de calidad[289]. Para que los programas de trabajadores sanitarios de la comunidad sean una vía verdaderamente eficaz en función del costo hacia la cobertura sanitaria universal, también han de tenerse en cuenta los costos de oportunidad en que incurren los trabajadores, que a menudo son mujeres y pobres. En África Subsahariana, casi el 70 % de los trabajadores sanitarios de la comunidad son mujeres, en su mayoría jóvenes adultas que solo han cursado la enseñanza primaria[290]. La mayoría reciben poca o ninguna remuneración[291] y a menudo gastan los ingresos personales para desempeñar sus tareas[292].

199. En algunos programas se combinan los salarios con los incentivos basados en el desempeño. Sin embargo, en los casos en que los trabajadores sanitarios de la comunidad no perciben una remuneración suficiente, los incentivos basados en el desempeño pueden tener consecuencias no deseadas, como la falta de interés por las tareas no remuneradas[293]. En la India esos incentivos distorsionaron el programa, ya que redujeron las actividades de los trabajadores a aquellas que se incentivaban, como el parto institucional y la inmunización, lo cual dio lugar a la desatención de las actividades no incentivadas, tales como las visitas domiciliarias, la atención posparto y la movilización de la comunidad[294].

200. Los salarios justos, las condiciones de trabajo seguras y decentes y las oportunidades de promoción profesional son fundamentales para asegurar la sostenibilidad a largo plazo y la calidad de la atención prestada, así como para evitar

[285] Maryse C. Kok y otros, “Which intervention design factors influence performance of community health workers in low- and middle-income countries? A systematic review”, *Health Policy and Planning*, vol. 30, núm. 9 (noviembre de 2015).

[286] Richard Mangwi Ayiasi y otros, “Use of mobile phone consultations during home visits by community health workers for maternal and newborn care: community experiences from Masindi and Kiryandongo districts, Uganda”, *BMC Public Health*, vol. 15, núm. 560 (junio de 2015).

[287] Giorgio Cometto y otros, “Health policy and system support to optimize community health worker programmes: an abridged WHO guideline”, *The Lancet: Global Health*, vol. 6, núm. 12 (diciembre de 2018).

[288] *Ibid*.; y Ayiasi, “Use of mobile phone consultations”.

[289] Kok y otros, “Which intervention design factors influence performance of community health workers?”; y Cometto y otros, “Health policy and system support”.

[290] OIT, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*.

[291] *Ibid*.; y Lehmann y Sanders, “Community health workers”.

[292] Kok y otros, “Which intervention design factors influence performance of community health workers?”.

[293] OMS, *WHO Guideline on Health Policy and System Support to Optimize Community Health Worker Programmes* (Ginebra, 2018); Kok y otros, “Which intervention design factors influence performance of community health workers?”.

[294] Lipekho Saprii y otros, “Community health workers in rural India: analyzing the opportunities and challenges Accredited Social Health Activists (ASHAs) face in realizing their multiple roles”, *Human Resources for Health*, vol. 13, núm. 95 (diciembre de 2015).

el agotamiento de la fuerza de trabajo, constituida fundamentalmente por mujeres, debido al trabajo de cuidados voluntario o mal remunerado realizado por los trabajadores sanitarios de la comunidad, además de las exigencias habituales de tiempo [295]. Junto con su reconocimiento como trabajadores, el hecho de proporcionarles una remuneración decente e incentivos no monetarios, como capacitación y desarrollo profesional, puede mejorar el desempeño y la motivación y reducir el abandono[296].

201. Los programas de trabajadores sanitarios de la comunidad bien diseñados tienden puentes entre las comunidades remotas y los centros de salud, pero para ello deben contar con la financiación adecuada y estar debidamente integrados en las estrategias nacionales destinadas a seleccionar, desarrollar, capacitar y retener a una fuerza de trabajo sanitaria diversa[297]. Las experiencias de éxito con programas de trabajadores sanitarios de la comunidad a gran escala en el Brasil[298] y Rwanda (véase el recuadro XIV) demuestran que el liderazgo en el sector público, la institucionalización eficaz y las inversiones paralelas en infraestructura sanitaria física y humana son requisitos necesarios para aprovechar el potencial de los trabajadores sanitarios de la comunidad y prestar una atención sanitaria efectiva.

Recuadro XIV

La salud como objetivo de desarrollo clave: combinación de las inversiones a largo plazo con la aplicación de un programa de trabajadores sanitarios de la comunidad y el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones en Rwanda

Tras el genocidio de 1994, Rwanda adoptó medidas importantes para reconstruir su demolido sistema de salud como componente central del desarrollo nacional[a]. La estrategia combinaba la implantación de un seguro médico comunitario con las inversiones en infraestructura de salud y la prestación de servicios, e incluía actividades destinadas a hacer frente a las barreras geográficas a la atención sanitaria, por ejemplo, mediante la aplicación de un programa de trabajadores sanitarios de la comunidad y el desarrollo de instrumentos de salud móviles[b]. La combinación de esas reformas dio lugar a unos servicios que resultaron, a la vez, más asequibles y accesibles[c].

El programa de trabajadores sanitarios de la comunidad formaba parte de una estrategia a largo plazo para dar respuesta a la escasez de trabajadores sanitarios, en particular mediante la contratación, el desarrollo y la retención de enfermeros, matronas y médicos capacitados[d]. También se fortaleció el sistema de remisión desde el nivel de las aldeas al de distrito y nacional[e]. En las aldeas, la fuerza de trabajo constituida por los trabajadores sanitarios de la comunidad aumentó de 12.000 en 1995 a 45.000 en 2015, y se asignaron tres trabajadores sanitarios de la comunidad a cada aldea, uno de los cuales se encargaba de la salud de la madre y el recién nacido[f]. Los trabajadores sanitarios de la comunidad se eligen a escala local y son voluntarios muy respetados que conectan a las aldeas rurales con el sistema de atención primaria de la salud, al tiempo que combaten las deficiencias en la prestación de atención básica, como la prenatal y posnatal y los servicios de planificación familiar. Los trabajadores de la salud materna identifican a las mujeres embarazadas, les facilitan información sanitaria, promueven la utilización de los servicios de atención prenatal

[295] OMS, *WHO Guideline on Health Policy and System Support to Optimize Community Health Worker Programmes.*

[296] Kok y otros, “Which intervention design factors influence performance of community health workers?”.

[297] Cometto y otros, “Health policy and system support”.

[298] Lehmann y Sanders, “Community health workers”.

y los partos institucionales y gestionan las remisiones cuando es necesario[g]. Actualmente, existe un sistema de incentivos basados en el desempeño, pero está vinculado principalmente a la atención preventiva[h].

Los teléfonos móviles se utilizan para facilitar la comunicación entre los trabajadores sanitarios de la comunidad, los pacientes y los centros de salud[i]. En 2013 se implantó en todo el país un sistema de alertas a través del teléfono móvil y un servicio de auditoría que permite a los trabajadores sanitarios de la comunidad hacer un seguimiento de los embarazos y responder con rapidez a las complicaciones y la atención obstétrica de urgencia[j]. El sistema se utilizó ampliamente, pero solo aportó mejoras en el uso de los servicios sanitarios en los distritos en los que se proporcionó un apoyo adicional, como capacitación y supervisión, equipos y capacidades del sistema sanitario para respaldar a los trabajadores sanitarios de la comunidad[k].

Junto con la aplicación de medidas sistémicas, los trabajadores sanitarios de la comunidad han contribuido al rápido progreso obtenido en los indicadores clave de salud materna. La tasa de partos atendidos por profesionales de la salud especializados aumentó considerablemente, desde una baja tasa del 39 % en 2005 al 91 % en 2015, y se redujeron las disparidades entre las zonas rurales y urbanas, que pasaron de 28 a 8 puntos porcentuales[l], y la tasa de mortalidad materna, de 567 a 290 por cada 100.000 nacidos vivos[m]. No obstante, se necesitan más esfuerzos para reconocer el papel de esos voluntarios como trabajadores y conseguir que los logros en salud materna cuenten con una base financiera sostenible, que comprenda también una remuneración y condiciones laborales más favorables para los trabajadores sanitarios[n].

---

[a] Hilary M. Schwandt y otros, “Family planning in Rwanda is not seen as population control, but rather as a way to empower the people’: examining Rwanda’s success in family planning from the perspective of public and private stakeholders”, *Contraception and Reproductive Medicine*, vol. 3, núm. 18 (2018).

[b] ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016*.

[c] Pamela Abbot, Roger Sapsford y Agnes Binagwaho, “Learning from success: how Rwanda achieved the Millennium Development Goals for health”, *World Development*, vol. 92 (abril de 2017).

[d] Maurice Bucagu y otros, “Impact of health systems strengthening on coverage of maternal health services in Rwanda, 2000-2010: a systematic review”, *Reproductive Health Matters*, vol. 20, núm. 39 (2012).

[e] Abbot, Sapsford y Binagwaho, “Learning from success”.

[f] Luigi D’Aquino y Audrey Mahieu, *Comprehensive Evaluation of the Community Health Programme in Rwanda* (Liverpool School of Tropical Medicine Centre for Maternal and Newborn Health, 2016), pág. 14.

[g] Junta de Gobernanza de Rwanda, “Rwanda community health workers programme: 1995-2015 – 20 years of building healthier communities”, 2017.

[h] Jamie Haver y otros, “Experiences engaging community health workers to provide maternal and newborn health services: implementation of four programmes”, *International Journal of Gynecology and Obstetrics*, vol. 130, sup. 2 (junio de 2015).

[i] Abbot, Sapsford y Binagwaho, “Learning from success”.

[j] Angele Musabyimana y otros, “Assessing the perspectives of users and beneficiaries of a community health worker mHealth tracking system for mothers and children in Rwanda”, *PLOS One*, vol. 13, núm. 6 (junio de 2018).

[k] Hinda Ruton y otros, “The impact of an mHealth monitoring system on health care utilization by mothers and children: an evaluation using routine health information in Rwanda”, *Health Policy and Planning*, vol. 33, núm. 8 (octubre de 2018).

[l] UNICEF, “Delivery care”, base de datos sobre cobertura sanitaria materna y del recién nacido. Disponible en https://data.unicef.org/topic/maternal-health/delivery-care/.

[m] WHO y otros, *Trends in Maternal Mortality: 1990 to 2015* (Ginebra, OMS, 2015), pág. 75.

[n] Abbot, Sapsford y Binagwaho, “Learning from success”. OMS, *WHO Guideline on Health Policy and System Support to Optimize Community Health Worker Programmes.*

b) El potencial y las limitaciones de las intervenciones de salud móviles

202. Los programas de trabajadores sanitarios de la comunidad se combinan frecuentemente con intervenciones de salud móviles, que se definen como la práctica de la medicina y la atención sanitaria pública con la ayuda de tecnologías móviles, por ejemplo, teléfonos móviles, radios de frecuencia muy alta (VHF) y otras tecnologías inalámbricas, a fin de mejorar la comunicación entre los pacientes y los proveedores, y entre los profesionales de la salud[299]. Gracias a la rápida difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones, en particular de los teléfonos móviles, las intervenciones de salud móviles pueden ayudar a superar las barreras físicas al acceso, reducir el tiempo de desplazamiento y de espera, y reforzar la eficiencia y la eficacia de los sistemas de salud. Estas intervenciones también pueden reducir el tiempo que dedican las mujeres al cuidado no remunerado de familiares, en particular de los niños, y a la obtención de acceso a los servicios de atención sanitaria. El acceso efectivo a dispositivos, tecnologías y competencias digitales es fundamental para que las intervenciones de salud móviles reduzcan, en lugar de exacerbar, las desigualdades por motivos de género, ingresos, ubicación geográfica y otros indicadores de desventaja.

203. A lo largo del último decenio, se han utilizado de manera amplia las tecnologías de salud móviles en las esferas de la salud reproductiva, materna, neonatal e infantil. Dichas tecnologías posibilitan las consultas y el seguimiento a distancia, una mayor rapidez de la respuesta y la remisión en casos de emergencia, un mayor cumplimiento de las directrices relativas a la calidad de la atención, entre otras cosas mediante la utilización por parte de los trabajadores sanitarios de la comunidad de listas de verificación e instrucciones detalladas, y una conectividad eficiente entre las clínicas rurales y el sistema de salud en general[300]. En Malawi el uso de radioteléfonos en los centros de salud al parecer redujo el promedio de demora del transporte en las remisiones de maternidad de 6 a 3 horas[301]. En Zanzíbar (República Unida de Tanzanía), el envío de mensajes de texto y el suministro de vales por teléfono móvil a las mujeres embarazadas aumentó la utilización de servicios de atención prenatal, mientras que, en Colombia, el uso de teléfonos móviles mejoró la adhesión a las directrices de tratamiento[302]. La falta de electricidad y de cargadores de baterías solares y la conectividad deficiente causaron problemas en Uganda, donde los profesionales de la salud y los trabajadores sanitarios de la comunidad no pudieron responder a las solicitudes móviles porque estaban fuera de su lugar de trabajo, sin cobertura de la red de telefonía móvil o con una carga excesiva de trabajo[303].

204. En general, los datos sobre los efectos de las intervenciones de salud móviles siguen siendo limitados y se basan principalmente en los resultados de determinadas aplicaciones o proyectos experimentales. Para que sea posible ampliarlas correctamente, estas intervenciones deben ofrecer beneficios tangibles a los usuarios y tomar en consideración sus aportaciones desde el principio. Además, es necesario proporcionar la capacitación y la motivación adecuadas a todas las partes interesadas[304]. La armonización con las estrategias generales encaminadas a mejorar el acceso, la calidad y la puntualidad de los servicios de salud pública es primordial;

---

[299] OMS, *mHealth: New Horizons for Health through Mobile Technologies*, Global Observatory for eHealth Series, vol. 3 (Ginebra, 2011).

[300] Alain B. Labrique y otros, “mHealth innovations as health system strengthening tools: 12 common applications and a visual framework”, *Global Health: Science Practice*, vol. 1, núm. 2 (agosto de 2013).

[301] Porter, “Transport, (im)mobility and spatial poverty traps”, pág. 13.

[302] Ayiasi, “Use of mobile phone consultations”.

[303] *Ibid.*

[304] Alain B. Labrique y otros, “Best practices in scaling digital health in low- and middle-income countries”, *Globalization and Health*, vol. 14, núm. 103 (octubre de 2018).

como muestra el ejemplo de Rwanda (véase el recuadro XIV), para que las intervenciones de salud móviles sean eficaces deben contar con un apoyo adicional[305]. La ampliación de las intervenciones de salud móviles también plantea desafíos normativos relacionados con la aparición de nuevas alianzas y agentes del ámbito de las políticas en la esfera de la salud pública, como operadores de telefonía móvil, proveedores de plataformas y fundaciones privadas transnacionales, que tienen la facultad de reconfigurar el panorama de la financiación sanitaria[306]. Las intervenciones de salud móviles pueden permitir a las empresas comerciales de la esfera de la salud llegar directamente a las personas a través de los teléfonos móviles, de modo que podrían eludir a los organismos de reglamentación, esenciales para asegurar que las intervenciones médicas sean seguras y adecuadas.

205. La ampliación de los programas de trabajadores sanitarios de la comunidad y el uso cada vez mayor de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la prestación de servicios de salud están teniendo lugar de manera simultánea al aumento de la participación de un conjunto diverso de agentes del sector privado, tanto con fines de lucro como sin fines de lucro, en diferentes partes del sistema de salud. En los países de bajos ingresos y de ingresos medianos, el 37 % de los servicios de planificación familiar, el 44 % de la atención prenatal y el 40 % de la atención obstétrica están actualmente en manos de proveedores privados, con diversos niveles de atención oficial prestada a diferentes sectores de la población[307]. Mientras que los sectores más ricos de la población tienen acceso a hospitales, farmacias y médicos privados consolidados, las personas pobres dependen más, por lo general, de cuidadores informales que, con frecuencia, no están regulados. En lugar de códigos de conducta voluntarios, los cuales resultan insuficientes en este contexto, se necesitan inversiones públicas, reglamentaciones y mecanismos sólidos de rendición de cuentas para garantizar el acceso universal a una atención de calidad para todos.

206. El reconocimiento de que fortalecer los sistemas de salud resulta más eficaz cuando se basa en las aportaciones regulares de la ciudadanía, las comunidades y la sociedad civil, incluidos los grupos de mujeres[308], ha hecho que aumente el interés por las estrategias de responsabilidad social y la experimentación al respecto. Entre las estrategias se incluyen instrumentos y procesos participativos, como auditorías sociales y de género, sistemas de calificación, vigilancia y movilización de la comunidad, audiencias públicas, seguimiento de los gastos y elaboración de presupuestos participativos y con perspectiva de género, con el objeto de reforzar la capacidad de la ciudadanía y las comunidades de exigir más y mejores servicios públicos. En Malawi se utilizó el sistema de calificación comunitario para fomentar la colaboración entre los miembros de la comunidad, los trabajadores sanitarios y los funcionarios de distrito, lo que repercutió de manera positiva en la accesibilidad, la equidad y la calidad de los servicios de atención sanitaria reproductiva[309], en especial con la mejora de la puntualidad y la seguridad.

---

[305] Ruton y otros, “The impact of an mHealth monitoring system”.

[306] Marine Al Dahdah, Annabel Desgrées du Loû y Cécile Méadel, “Mobile health and maternal care: a winning combination for health care in the developing world?”, *Health Policy and Technology*, vol. 4, núm. 3 (abril de 2015); y Gerald Bloom y otros, “ICTs and the challenge of health system transition in low- and middle-income countries”, *Globalization and Health*, vol. 13, núm. 56 (julio de 2017).

[307] Grupo Independiente sobre Rendición de Cuentas de la Iniciativa Todas las Mujeres, Todos los Niños, *Private Sector: Who is Accountable for Women’s, Children’s and Adolescents’ Health?* (Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2018).

[308] Gita Sen y Veloshnee Govender, “From principle to practice: universal and gender-responsive health care”, documento de antecedentes elaborado para la reunión del Grupo de Expertos de ONU-Mujeres sobre el tema “Los sistemas de protección social, los servicios públicos y la infraestructura sostenible para la igualdad de género”, Nueva York, 2018.

[309] Sara Gullo y otros, “Effects of a social accountability approach, CARE’s community score card,

4. La mejora de la movilidad de las mujeres mediante la prestación de un servicio de transporte seguro y asequible

207. Las inversiones en infraestructuras de transporte que otorgan prioridad a determinadas necesidades en materia de movilidad puede tener un efecto transformador para las mujeres y las niñas que se enfrentan a limitaciones económicas y de tiempo, ya que reducen el tiempo de los desplazamientos, posibilitan el acceso a los servicios públicos y mejoran la conectividad con los mercados, ampliando así sus oportunidades de generación de ingresos[310]. En los países en desarrollo, se calcula que el acceso limitado a servicios de transporte seguros reduce en 16,5 puntos porcentuales las probabilidades de que las mujeres participen en la fuerza de trabajo[311]. Las carretillas de 50 kg de capacidad pueden reducir el tiempo que dedican las mujeres de las zonas rurales a recoger agua en un 60 % aproximadamente, mientras que las bicicletas ofrecen una capacidad de transporte de carga todavía más elevada y una mayor velocidad de desplazamiento[312]. En las zonas rurales de Marruecos, la proximidad a una carretera pavimentada ha triplicado las probabilidades de asistencia escolar de las niñas y, en el caso de los niños, las ha duplicado[313]. La mejora de las carreteras rurales en Bangladesh dio lugar a un aumento del 49 % y del 51 % de la cantidad de hombres y mujeres en la fuerza de trabajo, respectivamente[314].

a) El aumento de la utilización por parte de las mujeres de medios de transporte intermedios

208. Los medios de transporte intermedios, por ejemplo, las carretillas, las bicicletas y las motocicletas, así como la mejora de las carreteras para su utilización, pueden reducir la pobreza de tiempo y mejorar el acceso a los mercados[315]. Como quedó demostrado, los programas que ofrecen a las mujeres y las niñas acceso gratuito o con crédito a bicicletas permitieron reducir el tiempo dedicado por las mujeres de bajos ingresos a los desplazamientos cotidianos en Sudáfrica[316] y aumentar la matriculación en la enseñanza secundaria entre las niñas de las zonas rurales de la India[317]. En los lugares donde las carreteras se consideran un lugar seguro para las niñas, las bicicletas pueden complementar de manera popular y rentable las transferencias monetarias condicionadas, con miras a estimular la matriculación de las niñas en la enseñanza secundaria[318].

---

on reproductive health-related outcomes in Malawi: a cluster-randomized controlled evaluation", *PLOS One*, vol. 12, núm. 2 (febrero de 2017); y Sara Gullo, Christine Galavotti y Lara Altman, "A review of CARE's community score card experience and evidence", *Health Policy and Planning*, vol. 31, núm. 10 (mayo de 2016).

[310] Peters, "Gender and transport in less developed countries"; Porter, "Transport, (im)mobility and spatial poverty traps"; y Heather Allen, "Approaches for gender-responsive urban mobility: sustainable transport – a sourcebook for policymakers in developing cities", Deutsche Gesellschaft fûr Internationale Zusammenarbeit, Proyecto de Transporte Urbano Sostenible, mayo de 2018.

[311] OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: tendencias del empleo femenino 2017* (Ginebra, 2017).

[312] Peters, "Gender and transport in less developed countries", pág. 10.

[313] H. Levy y C. Voyadzis, "Morocco impact evaluation report: socioeconomic influence of rural roads", Banco Mundial, Washington D. C., 1996.

[314] Shahidur R. Khandker, Zaid Bakht y Gayatri B. Koolwal, "The poverty impact of rural roads: evidence from Bangladesh", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 57, núm. 4 (julio de 2009).

[315] Peters, *Gender and Sustainable Urban Mobility*.

[316] *Ibid.*

[317] Karthik Muralidharan y Nishith Prakash, "Cycling to school: increasing secondary school enrollment for girls in India", documento de trabajo, Centro de Crecimiento Internacional, 2013.

[318] *Ibid.*

209. A pesar de las posibilidades que ofrecen los medios de transporte intermedios para reducir la pobreza de tiempo entre las mujeres y las niñas, siguen siendo los hombres quienes, normalmente, con más frecuencia poseen y utilizan estos medios de transporte[319]. Además, la mayoría de las intervenciones destinadas a implantar medios de transporte intermedios se han puesto en práctica a pequeña escala y de manera fragmentaria, de tal modo que a menudo no tienen en cuenta adecuadamente los factores contextuales que limitan la movilidad de las mujeres o las desalientan a emplear determinados tipos de transporte[320]. Por ejemplo, las beneficiarias pueden ceder sus respectivos medios de transporte intermedios a los hombres de su familia o no utilizarlos. En algunas ocasiones, la implantación de medios de transporte intermedios puede trasladar de manera involuntaria la carga de las mujeres a los niños. En Ghana los hogares que participaron en estas intervenciones como forma de mejorar las actividades posteriores a la cosecha, que por lo general entrañaban el transporte de cargas pesadas, como productos agrícolas o leña, fueron en su mayoría aquellos en los que había niños que pudiesen utilizar los medios de transporte intermedios[321]. Dado que con frecuencia resulta más económico que el transporte de las cargas lo realice un familiar en lugar de alquilar carretas o vehículos de motor, los niños fueron los encargados de empujar las carretillas con cargas pesadas, aparte de su trabajo doméstico de transporte de carga habitual, lo que resultó perjudicial para su educación y su salud[322]. La aprobación de planes locales de promoción encaminados a aumentar la aceptación social de las mujeres que utilizan diferentes medios de transporte pueden contribuir al uso de medios de transporte intermedios por parte de estas[323].

b) **Adaptación de los sistemas de transporte público a las mujeres de bajos ingresos**

210. Las ciudades de los países en desarrollo están invirtiendo cada vez más en sistemas de metro y transporte rápido por autobús para dar respuesta a los desafíos ligados a la movilidad urbana, lo que ofrece la oportunidad de responder de una manera más directa a las necesidades de movilidad de las mujeres[324]. Al planificar el transporte, es necesario otorgar prioridad a la conexión de los barrios de bajos ingresos y a la eliminación de los obstáculos financieros y no financieros, incluidas la seguridad y la accesibilidad, con el fin de llegar de forma eficaz a las mujeres de bajos ingresos. Para que el encadenamiento de viajes resulte asequible, los sistemas que permiten la utilización consecutiva de múltiples opciones de transporte público con sujeción a una única tarifa, por ejemplo, responden mejor, por lo general, a los patrones de movilidad de las mujeres pobres de las zonas urbanas que aquellos en los que se aplica un cargo por cada viaje[325]. Por otra parte, se suelen emplear tarifas sociales, subvenciones y precios reducidos para los niños, los estudiantes, las personas de edad y las personas con discapacidad a fin de que el transporte público

[319] Peters, “Gender and transport in less developed countries”; y Porter, “Transport, (im)mobility and spatial poverty traps”.

[320] Gina Porter, “Transport services and their impact on poverty and growth in rural sub-Saharan Africa: a review of recent research and future research needs”, *Transport Reviews*, vol. 34, núm. 1 (enero de 2014).

[321] Gina Porter, F. Owusu Acheampong y K. Blaufuss, “Socio-economic findings of the five village study: actions research to evaluate the impact on livelihoods of a set of post-harvest interventions in Ghana’s off-road settlements”, informe presentado al Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, junio de 2003.

[322] *Ibid*.; Gina Porter y otros, “Child porterage and Africa’s transport gap: evidence from Ghana, Malawi and South Africa”, *World Development*, vol. 40, núm. 10 (octubre de 2012); y Porter y otros, “Health impacts of pedestrian head-loading”.

[323] Paul Starkey y John Hine, “Poverty and sustainable transport: how transport affects poor people with policy implications for poverty reduction – a literature review”, octubre de 2014.

[324] Allen, “Approaches for gender-responsive urban mobility”.

[325] *Ibid.*

resulte asequible[326]. En Bogotá el sistema de transporte rápido por autobús TransMilenio combina autobuses de enlace, estructuras tarifarias en favor de los pobres e inversiones en espacios públicos en los barrios marginales urbanos para fortalecer la movilidad inclusiva (véase el recuadro XV)[327].

Recuadro XV

Movilidad inclusiva: mejora del transporte público y los espacios públicos en Bogotá

La implantación del sistema de transporte urbano TransMilenio en Bogotá, cuyo objeto consiste en reducir la dependencia del transporte motorizado privado y de la red tradicional de empresas privadas de autobuses, caracterizada por su descoordinación y su relación de competencia, ha dado lugar a un cambio hacia autobuses de gran capacidad, carriles exclusivos y estaciones que permiten la emisión rápida de billetes al embarcar o antes de embarcar. Se creó un sistema integrado de emisión de billetes que permite los transbordos gratuitos y conecta los barrios periféricos de bajos ingresos mediante autobuses de enlace sin cargo[a]. El sistema funciona como una alianza público-privada. Las empresas privadas administran la flota de autobuses y el sistema de emisión de billetes, mientras que el sector público se encarga de mantener y desarrollar las infraestructuras correspondientes. Estos avances se han acompañado de inversiones en espacios públicos en los barrios marginales, por ejemplo, vías verdes pavimentadas para ciclistas y peatones que conducen hasta las estaciones de autobuses de TransMilenio[b]. Fruto a estas medidas, el sistema TransMilenio es el modo de transporte más extendido entre las mujeres (31,6 %) y los hombres (26,6 %)[c]. Con todo, los hombres siguen utilizando opciones de transporte privado, como automóviles y motocicletas, con más frecuencia que las mujeres (véase la figura XII). Han surgido ciertas preocupaciones debido al aumento del precio de los billetes de TransMilenio con relación a los salarios, que podría poner en peligro el acceso al transporte público para las personas pobres[d].

[a] Guy Crawford, “Sustainable transport in Colombia: Bogotá and the Transmilenio”, Instituto de Estudios para el Desarrollo, estudio de caso 05, 2012.

[b] *Ibid*.

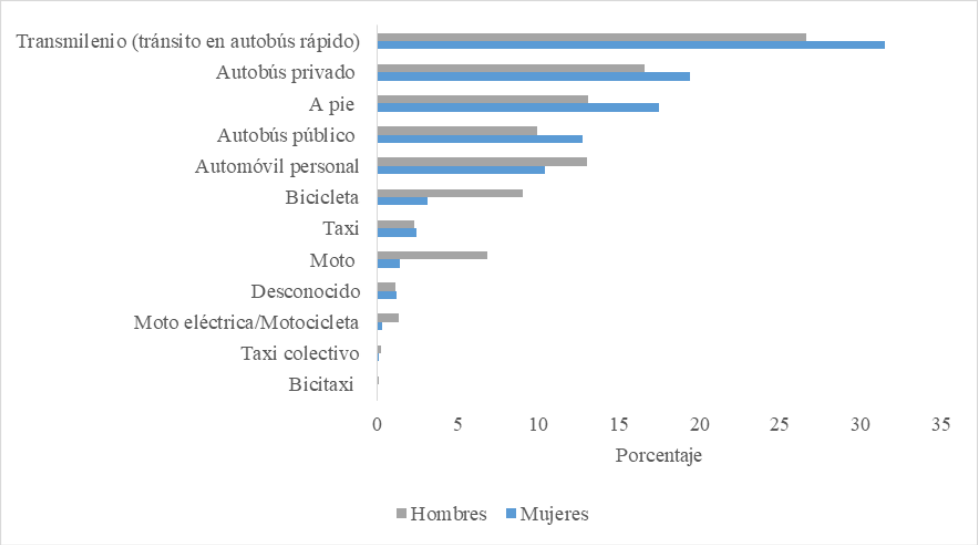
[c] Marisol Dalmazzo Peillard, “¿Quién cuida en Bogotá?, Colombia”, en *¿Quién Cuida en la Ciudad? Aportes para Políticas Urbanas de Igualdad* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.17.II.G.21).

[d] Crawford, “Sustainable transport in Colombia”.

[326] *Ibid*.; y Starkey y Hine “Poverty and sustainable transport”.

[327] Allen, “Approaches for gender-responsive urban mobility”.

Figura XII
Distribución de la población en función de su medio de transporte principal, Bogotá (2015)



Fuente: Marisol Dalmazzo Peillard, "¿Quién cuida en Bogotá?, Colombia", en *¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.17.II.G.21), gráfico IX.6.

211. El acoso sexual y otras formas de violencia contra las mujeres y las niñas[328] limitan sus opciones de movilidad y su acceso a los espacios públicos, incluido el transporte público, lo que repercute en la forma en que emplean su tiempo y en sus ingresos. En los lugares donde no existe un servicio de transporte público seguro, las mujeres con frecuencia optan por alternativas privadas de mayor costo, como los taxis, eligen vías públicas que requieren más tiempo, pero que son más seguras, o simplemente restringen su movilidad. En determinadas circunstancias, si se considera que las conexiones de transporte no son seguras, es posible que las mujeres renuncien a oportunidades laborales o educativas[329]. Se pueden adoptar diversas medidas para mejorar la seguridad y la protección personales de las mujeres, como el uso de campañas de sensibilización destinadas a promover el derecho de las mujeres y las niñas a beneficiarse de un transporte público libre de acoso sexual y otras formas de violencia, la aplicación de metodologías participativas en la planificación urbana y del transporte a fin de velar por que se tengan en cuenta las necesidades y aportaciones de las mujeres, y el desarrollo de mecanismos de respuesta y la prestación de servicios para las personas que hayan sobrevivido a actos de violencia en el sistema de transporte público. En algunas ciudades, se ha optado por poner en marcha un servicio de transporte exclusivo para mujeres como medida especial de carácter temporal para mejorar la seguridad de estas y aumentar su movilidad mientras el servicio de transporte público seguro para todos se encuentre en proceso de creación. Como parte de su iniciativa Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros, ONU-Mujeres ha ayudado a diferentes ciudades a adoptar distintas medidas de esta clase[330]. En El Cairo el desarrollo del nuevo sistema de transporte rápido por autobús engloba planes para la contratación de un porcentaje significativo de personal femenino para los

[328] Se reconoce que los hombres también sienten miedo en los espacios públicos, pero se trata con mayor frecuencia de miedo a otros hombres, y no a mujeres.
[329] Allen, "Approaches for gender-responsive urban mobility".
[330] ONU-Mujeres, "Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros: Informe de resultados globales", octubre de 2017.

autobuses, tanto para funciones de conducción como de cobro, autobuses con asientos prioritarios y separados para mujeres, y mejoras de las infraestructuras, como una mayor iluminación en las calles y caminos mejor acondicionados, con el objeto de aumentar la seguridad de las mujeres y la accesibilidad en la conectividad en el "último tramo".

D. Enseñanzas extraídas con respecto al diseño de los servicios públicos y la infraestructura básica para reducir la pobreza económica y de tiempo entre las mujeres

212. Como se indica en la Agenda 2030, los Gobiernos tienen la responsabilidad de garantizar que los servicios públicos y la infraestructura básica presenten una calidad adecuada, que estos sean accesibles y asequibles para todos, y que los proveedores rindan cuentas a las comunidades a las que prestan sus servicios. Sin embargo, las políticas en materia de infraestructuras y servicios públicos a menudo no toman en consideración las barreras específicas para el acceso de las mujeres y no dan respuesta a la cantidad desproporcionada de tiempo que estas dedican al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. A fin de asegurar que el acceso sea verdaderamente universal y que se afronte el carácter multidimensional de la pobreza entre las mujeres, el diseño y la prestación de servicios e infraestructura públicos deben basarse en una evaluación exhaustiva de los patrones de empleo del tiempo y de movilidad en función del género, y es necesario integrar de manera sistemática en los marcos de seguimiento y evaluación los efectos de las políticas y los programas en dichos patrones. Además, se pueden extraer tres enseñanzas transversales del anterior análisis de las prioridades normativas.

213. La primera enseñanza extraída es que, si bien la infraestructura y los servicios públicos se pueden financiar y ofrecer con diversos grados de participación por parte del Estado, el sector privado y las comunidades, si no hay una reglamentación y unos incentivos apropiados, no será posible garantizar que las inversiones se destinen a las áreas donde tengan mayores efectos económicos, sociales y para la sostenibilidad ambiental. En particular en las zonas en que las inversiones iniciales de capital son considerables y las posibilidades de recuperación de los gastos son reducidas, como las zonas rurales y alejadas, es probable que la financiación privada siga siendo limitada. Del mismo modo, si bien las organizaciones comunitarias están a menudo a la vanguardia de las innovaciones en la provisión de infraestructuras y servicios que respondan a los derechos y las necesidades de las personas pobres[331], resulta difícil mantener y ampliar dichas innovaciones en ausencia de una inversión pública. Las numerosas externalidades positivas de las mejoras de la infraestructura básica y los servicios públicos —en materia de igualdad de género, capacidades humanas, productividad económica y sostenibilidad ambiental— los convierten en una opción idónea para la inversión del sector público (véase la secc. V).

214. La segunda enseñanza extraída es que la participación de las mujeres en el diseño, la prestación, el seguimiento y la evaluación de los servicios públicos y la infraestructura básica es fundamental para mejorar su eficacia y eficiencia, así como su capacidad de respuesta a los derechos y necesidades de las mujeres. Las evaluaciones participativas y las auditorías de género pueden dar voz a las mujeres y representar un medio para hacer oír sus prioridades.

[331] *World Survey on the Role of Women in Development 2014.*

215. La tercera enseñanza extraída es que las nuevas tecnologías pueden ofrecer oportunidades de “desarrollo acelerado”, ya que permiten que los países pobres agilicen su avance hacia el acceso universal y aumenten la eficiencia y la calidad de la infraestructura básica y los servicios públicos. Sin embargo, todavía no se comprende correctamente la medida en que la utilización de las nuevas tecnologías en la prestación de servicios públicos e infraestructuras puede responder a las necesidades de las mujeres pobres y permitirles hacer efectivos sus derechos. Por ejemplo, a pesar de las posibilidades que ofrece la energía solar sin conexión a la red para aumentar el acceso a la electricidad, en particular en las zonas remotas y rurales, la tecnología solar básica sigue siendo insuficiente para el funcionamiento de los aparatos de alto vataje que permiten reducir la carga de trabajo doméstico de las mujeres. Además, aunque la tecnología móvil puede aumentar el acceso de las mujeres a la información sobre la atención sanitaria, no se conocen bien las consecuencias del uso de esas tecnologías. Para que las innovaciones tecnológicas sean eficaces, deben ir acompañadas de las correspondientes inversiones en las infraestructuras físicas y humanas necesarias para el funcionamiento de los servicios públicos. Este requisito reviste una especial relevancia en el caso de los entornos de bajos ingresos, donde la población aún no ha logrado aprovechar plenamente las revoluciones tecnológicas de los dos últimos siglos[332].

V. Financiación de las inversiones para aumentar la seguridad de los ingresos y reducir la pobreza de tiempo entre las mujeres

A. Introducción

216. Para poner en práctica el conjunto integrado de políticas encaminadas a reducir la pobreza económica y la pobreza de tiempo entre las mujeres que se describen en las secciones III y IV, y que abarcan la protección social, las intervenciones en el mercado laboral, los servicios públicos y la infraestructura, se necesitan recursos económicos. No obstante, cuando las políticas funcionan de manera sinérgica para lograr objetivos en materia de desarrollo sostenible, como la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, la capacidad de los Gobiernos para movilizar recursos suficientes está supeditada a la coherencia entre las políticas económicas, ambientales y sociales en particular.

217. La asignación de unos recursos suficientes y eficaces en el marco de esas políticas dependerá de la capacidad nacional de movilizar, priorizar y asignar fondos a inversiones sociales que fomenten la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas. En la Agenda 2030, los Estados Miembros se comprometieron a trabajar para lograr un aumento significativo de las inversiones destinadas a paliar la disparidad entre los géneros y fortalecer el apoyo a las instituciones en relación con la igualdad y el empoderamiento de las mujeres en el plano mundial, regional y nacional. Además, en la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, los Estados Miembros reiteraron la necesidad de incorporar la perspectiva de género, en particular con medidas e inversiones con fines específicos en la formulación y aplicación de todas las políticas financieras, económicas, ambientales y sociales.

218. Hay una gran variedad de políticas, en especial políticas relativas a las infraestructuras básicas y al mercado laboral, que pueden reducir la pobreza

[332] *World Economic and Social Survey 2018: Frontier Technologies for Sustainable Development* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.18.II.C.1).

económica y la pobreza de tiempo entre las mujeres. El gasto en política social en esferas tales como la protección social y los servicios públicos constituye una forma particularmente importante de mejorar la seguridad de los ingresos entre las mujeres, en especial las que tienen responsabilidades de cuidados, para quienes las transferencias dirigidas a los niños y las familias resultan beneficiosas (véase la secc. III), así como de reducir el tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, por ejemplo, mediante la prestación de servicios de cuidado infantil (véase la secc. IV).

219. Existen muchas oportunidades de incrementar el margen fiscal para financiar las prioridades normativas destinadas a la reducción de la pobreza económica y la pobreza de tiempo entre las mujeres. El aumento del gasto en política social, por ejemplo, en la prestación de servicios de cuidado infantil, debería considerarse una inversión en la capacidad productiva de la economía y no una forma de consumo. Por otra parte, existen varias medidas a través de las cuales los Gobiernos pueden movilizar recursos, por ejemplo, mediante reformas institucionales, reformas del sistema tributario y estrategias destinadas a ampliar el margen fiscal del país. El seguimiento de la asignación de recursos a la igualdad de género a través de la elaboración de presupuestos con perspectiva de género reviste una importancia crucial. Para los países en desarrollo, también es primordial la movilización de recursos a partir de la asistencia oficial para el desarrollo, la cooperación Sur-Sur y otras fuentes externas.

220. En la presente sección figura un resumen de las razones que justifican la conveniencia de que en la política macroeconómica se reconozca el gasto en política social como una inversión y no como una forma de consumo, junto con los factores que limitan el margen fiscal de los países y las estrategias que favorecen la movilización de recursos internos con el objeto de financiar inversiones sociales encaminadas a reducir la pobreza económica y la pobreza de tiempo entre las mujeres.

B. Reconocimiento del gasto en política social como inversión

221. Los recursos públicos asignados a la aplicación de políticas sociales siguen sin alcanzar el nivel necesario para cumplir los objetivos de desarrollo acordados a nivel mundial, en especial los de mayor relevancia a la hora de reducir la pobreza económica y la pobreza de tiempo entre las mujeres[333]. Uno de los problemas fundamentales es que, de acuerdo con las políticas macroeconómicas, ese gasto se trata frecuentemente como un tipo de consumo habitual sin consecuencias para la capacidad productiva de la economía. Por otra parte, se espera que las inversiones mantengan y amplíen la capacidad productiva de la economía mediante la creación de oportunidades adecuadas de empleo remunerado y del apoyo a un aumento sostenido de los niveles de vida a lo largo del tiempo, tanto a partir de actividades de mercado como de otra índole. Conservar unos niveles de inversión adecuados constituye un objetivo esencial de la política macroeconómica y tiene un efecto directo en la trayectoria de crecimiento de las economías. Aunque las inversiones se suelen asociar a las empresas privadas, las inversiones realizadas por el sector público y los hogares también son fundamentales para mantener la capacidad productiva de la economía a largo plazo.

[333] *Financing for Sustainable Development Report 2019* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.19.I.7).

1. Inversiones en el desarrollo, los cuidados y el bienestar de los seres humanos para aumentar la productividad

222. Las inversiones públicas son un componente fundamental de las inversiones totales que se realizan en cualquier economía. Sin embargo, las inversiones públicas se definen a menudo en un sentido estricto como aquellas dirigidas a la creación de infraestructuras físicas, ya que eso es lo que aumenta la productividad y la capacidad productiva de la economía. Las inversiones que se hacen hoy producen beneficios en forma de una mayor productividad en el futuro. Las inversiones públicas en infraestructuras también pueden aumentar la productividad de las empresas y los hogares. Los encargados de la formulación de políticas deben velar por que se destine una parte suficiente del gasto público a activos de infraestructuras, como carreteras, sistemas de transporte, agua y saneamiento y electricidad, prestando especial atención al logro del alcance universal entre las personas más marginadas. Depender exclusivamente de la financiación privada para la prestación de esas infraestructuras conllevaría el riesgo de que fuesen insuficientes, especialmente en las zonas rurales y alejadas (véase la secc. IV).

223. No obstante, las inversiones públicas en infraestructura no son la única categoría de gasto que aumenta la productividad dentro de las economías. Las inversiones públicas en desarrollo humano, cuidados y bienestar que se realizan en esferas como la educación y la atención sanitaria, oficialmente clasificadas como gastos sociales, también tienen efectos a largo plazo en la productividad. Con respecto a la inversión pública, la principal diferencia entre las inversiones en infraestructuras físicas y las inversiones en desarrollo humano, cuidados y bienestar reside en que, en esta última categoría, los beneficios son menos tangibles y a menudo consisten en servicios en lugar de bienes. Algunos servicios ajenos a los mercados que se realizan dentro de los hogares, como el trabajo de cuidados no remunerado, aumentan también la productividad de la economía, ya que permiten que los bebés y los niños se desarrollen y crezcan hasta ser adultos productivos y competentes. Sin embargo, en el marco de las políticas macroeconómicas actuales, esos servicios no se suelen tratar como inversiones.

224. Hay argumentos de peso para clasificar los gastos centrados en el cuidado y el desarrollo de los seres humanos, en particular el gasto social en los servicios públicos, no como un tipo de consumo, sino como una inversión. De hecho, en el marco de las políticas macroeconómicas, la educación se reconoce desde hace mucho tiempo como una inversión. La acumulación de conocimientos y competencias, o el capital humano, aumenta la contribución productiva de las personas y sirve de complemento a las inversiones en capital físico[334]. En el plano individual, el aumento de la productividad justifica el pago de una retribución más elevada por su trabajo a las personas con mayores niveles educativos. En el plano macroeconómico, las inversiones en el aumento del nivel educativo formal o en el desarrollo de aptitudes contribuyen al crecimiento económico.

225. Las inversiones en educación generarán beneficios similares a los de las inversiones en capital físico, en forma de incremento de la producción y de las ganancias. Los autores de un examen de más de 1.100 estudios realizados en 139 países concluyeron que un año más de escolaridad supone un aumento de los futuros ingresos a lo largo de la vida de un 9 %, lo que indica que existe una rentabilidad económica ligada a la inversión en una mayor educación[335], y que

[334] Gary S. Becker, *El capital humano: un análisis teórico y empírico referido fundamentalmente a la educación* (Madrid, Alianza, 1983).

[335] George Psacharopoulos y Harry Anthony Patrinos, “Returns to investment in education: a decennial review of the global literature”, documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas, núm. 8402 (Washington D. C., Banco Mundial, 2018).

movilizar y aumentar los recursos públicos para invertir en educación dará sus frutos en el futuro.

226. Aunque, por lo general, los Gobiernos han tomado en consideración la educación en lo que respecta a su contribución al capital humano, es necesario prestar más atención a otros tipos de gastos públicos con efectos similares a largo plazo para la productividad en los debates sobre el margen fiscal y las prioridades presupuestarias. Las inversiones en servicios de salud pueden aumentar la productividad a largo plazo, ya que permiten que las personas vivan más años y con mejor salud y, por consiguiente, gocen de una vida más productiva[336].

227. No obstante, el gasto en la prestación de servicios sociales no refleja la gama completa de inversiones en desarrollo humano, cuidados y bienestar que aumentan la productividad. Por lo general, se considera que solo las actividades de los mercados contempladas en la definición y la medición tradicionales del PIB contribuyen a la formación de capital humano, pero existen numerosas contribuciones a la salud y la educación que tienen lugar fuera de la economía de mercado y están vinculadas con el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, principalmente desempeñado por mujeres.

228. El hincapié en los servicios sanitarios y educativos de carácter formal a menudo hace que todas las inversiones realizadas por los miembros de los hogares en la esfera del cuidado, el desarrollo y el bienestar resulten invisibles. En líneas generales, se trata de inversiones no remuneradas y, en gran medida, realizadas por mujeres. Por ejemplo, el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que contribuye al desarrollo del niño en la primera infancia, cuya responsabilidad recae fundamentalmente en las mujeres, afecta al desarrollo cognitivo, los resultados en materia de salud y los logros educativos en etapas posteriores de la vida, con consecuencias importantes para la productividad y la salud de la economía a largo plazo[337]. El trabajo doméstico y de cuidados no remunerado desempeña un papel fundamental en el fomento de las capacidades humanas, pero rara vez se reconoce en las políticas macroeconómicas.

2. La importancia de las inversiones públicas en políticas sociales

229. Las externalidades positivas generadas por las políticas sociales que se centran en el cuidado, el desarrollo y el bienestar de la población hacen que dichas políticas sean idóneas para las inversiones públicas antes que privadas. La mayoría de las estimaciones de los beneficios generados por la educación se centran en el rendimiento privado, el valor de unas ganancias personales más elevadas asociadas al aumento de la educación. Sin embargo, la educación también genera beneficios sociales que no quedan debidamente reflejados a través de los métodos normalizados para calcular los rendimientos. Todas las personas salen beneficiadas al formar parte de una comunidad con un mayor nivel educativo. Las innovaciones desarrolladas por una población con un buen nivel educativo dan lugar a amplios beneficios. De hecho, las iniciativas destinadas a medir algunos aspectos de

[336] Pierre-Richard Agénor, Otaviano Canuto y Luiz Pereira da Silva, “On gender and growth: the role of intergenerational health externalities and women’s occupational constraints”, documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas, núm. 5492 (Washington D. C., Banco Mundial, 2010).

[337] James J. Heckman, “Policies to foster human capital”, documento de trabajo 7288 (Cambridge (Estados Unidos de América), Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, 1999); James Heckman, “The economics of inequality and human development”, presentación principal de la primera reunión del Congreso Nacional sobre el marco jurídico para las políticas públicas sobre la primera infancia, Brasilia, 16 de abril de 2013; y Harold Alderman, ed., *No Small Matter: The Impact of Poverty, Shocks, and Human Capital Investments in Early Childhood Development* (Washington D. C., Banco Mundial, 2011).

los beneficios sociales de la educación indican que estos son mayores que los beneficios privados[338].

230. Depender exclusivamente de las inversiones privadas pone en peligro los amplios beneficios sociales de servicios como la educación, ya que no hay ninguna garantía de que las inversiones privadas se dirijan a las esferas necesarias para lograr los máximos efectos. De hecho, los Gobiernos asignan recursos a la educación pública para poner remedio a las carencias. Si bien hay una pequeña cantidad de inversores con conciencia social, la mayoría de las inversiones privadas siguen estando impulsadas por el ánimo de lucro. En vista de esas circunstancias, el sector privado invertirá de manera insuficiente en las esferas de política social si existen otras oportunidades de inversión de las que se espere un mayor rendimiento, aun cuando los beneficios sociales sean considerables. Por tanto, la financiación pública es fundamental para lograr los grandes beneficios ligados a la aplicación de las políticas sociales.

231. En líneas generales, a los encargados de la formulación de políticas les preocupa que el aumento del gasto público desplace las inversiones privadas. Su preocupación se basa en la idea de que el incremento del gasto público actúa en detrimento de otros gastos de la economía, posiblemente mediante cambios en los precios, por ejemplo, los tipos de interés. Este argumento defiende que el aumento del gasto público causa la subida de los tipos de interés y desalienta la inversión privada.

232. Sin embargo, sucede todo lo contrario. En lugar de apartar los recursos del sector privado, el gasto público puede elevar el nivel general de empleo y el aprovechamiento de la capacidad productiva, en particular cuando existen recursos infrautilizados[339]. El estímulo fiscal que aumenta la demanda y la utilización de la capacidad tiene efectos indirectos en las inversiones privadas. La reducción de los niveles de desempleo se asocia a mayores niveles de demanda en la economía, lo que, a su vez, hace que las inversiones privadas sean más rentables. Por consiguiente, el gasto público fomenta el gasto privado en lugar de desplazarlo.

233. El trabajo doméstico y de cuidados no remunerado es fundamental para el desarrollo humano y el bienestar, y es imprescindible para mantener la capacidad productiva de la economía. Sin embargo, la distribución actual de esa labor entre las mujeres y los hombres es sumamente desigual y contribuye a la pobreza económica y la pobreza de tiempo entre las mujeres. Tratar, en las políticas macroeconómicas, el gasto en política social como una inversión y no como un tipo de consumo y reconocer los grandes beneficios económicos y sociales de las inversiones públicas es primordial

[338] Daron Acemoglu y Joshua Angrist, “How large are the social returns to education? Evidence from compulsory schooling laws”, documento de trabajo 7444 (Cambridge (Estados Unidos de América), Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, 1999).

[339] James Heintz, “The impact of public capital on the US private economy: new evidence and analysis”, *International Review of Applied Economics*, vol. 24, núm. 5, pág. 619 (21 de septiembre de 2010); Nihal Bayraktar y Blanca Moreno-Dodson, “How can public spending help you grow? An empirical analysis for developing countries”, documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas núm. 5367 (Washington D. C., Banco Mundial, 2010); Ward Romp y Jakob de Haan, “Public capital and economic growth: a critical survey”, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, vol. 8, núm. S1, pág. 6 (abril de 2007); David Alan Aschauer, “Is public expenditure productive?”, *Journal of Monetary Economics*, vol. 23, núm. 2, pág. 177 (marzo de 1989); David Alan Aschauer, “Does public capital crowd out private capital?”, *Journal of Monetary Economics*, vol. 24, núm. 2, pág. 171 (septiembre de 1989); Alicia H. Munnell, “Why has productivity growth declined? Productivity and public investment”, *New England Economic Review* (enero/febrero de 1990), pág. 3; y Alicia H. Munnell, “How does public infrastructure affect regional economic performance?”, *New England Economic Review* (septiembre/octubre de 1990), pág. 11.

para aumentar los recursos públicos destinados a políticas que puedan reducir la pobreza económica y la pobreza de tiempo entre las mujeres.

C. Limitaciones fiscales a la hora de aumentar las inversiones sociales

234. Algunos factores, como la competencia por la captación de recursos públicos, las decisiones políticas, las características estructurales de las economías nacionales y las relaciones económicas internacionales, limitan la capacidad de los Gobiernos de invertir en la aplicación de políticas sociales encaminadas a reducir la pobreza económica y la pobreza de tiempo entre las mujeres.

1. Competencia por la captación de recursos públicos

235. En los últimos años, se ha observado una tendencia hacia un mayor gasto social per cápita en los países de bajos ingresos y de ingresos medianos. Para esos países, se estimó que el gasto en salud pública creció en promedio de 228 dólares de los Estados Unidos per cápita en el año 2000 a 520 dólares de los Estados Unidos en 2016, al mismo tiempo que el gasto en educación aumentó de 161 dólares de los Estados Unidos per cápita en el año 2000 a 396 en 2015 (medidos en dólares de los Estados Unidos de 2011 ajustados según la paridad del poder adquisitivo)[340].

236. La disponibilidad de fondos públicos para inversiones sociales a menudo se ve limitada por la competencia por el uso competitivo de los recursos públicos. En un contexto de ingresos presupuestarios fijos, el incremento en una esfera de gasto tiene lugar en detrimento de otra. En muchos casos, la asignación del gasto está determinada por las prioridades políticas y la influencia de los grupos de presión. En esas circunstancias, la elaboración de presupuestos con perspectiva de género (véase la secc. D) constituye un elemento importante a la hora de supervisar si el gasto público si asigna de un modo que respalde la igualdad de género. Sin embargo, aun cuando el Gobierno otorgue prioridad a la inversión social, sus asignaciones presupuestarias puedan ser insuficientes debido a los bajos niveles de recursos públicos de los que disponga en general.

237. La pugna por los recursos públicos también puede obedecer a obligaciones ligadas a anteriores decisiones fiscales. Uno de los componentes de la competencia por la captación de recursos públicos que más limitan el margen fiscal es la deuda nacional. Para muchos países, el nivel de endeudamiento y el costo del servicio de la deuda constituyen grandes obstáculos a la movilización de recursos para la inversión social[341]. A medida que aumenten los costos del servicio de la deuda de los países, estos se encontrarán menos capacitados para dirigir los recursos a las esferas que aportan beneficios en forma de desarrollo sostenible. La suma gastada en el servicio de la deuda nacional depende de la magnitud de dicha deuda, pero también de otros factores, como las condiciones económicas nacionales, las calificaciones de la calidad de la deuda y las fluctuaciones de los tipos de interés y de cambio.

2. Descenso de la progresividad tributaria e ineficiencia de los sistemas tributarios

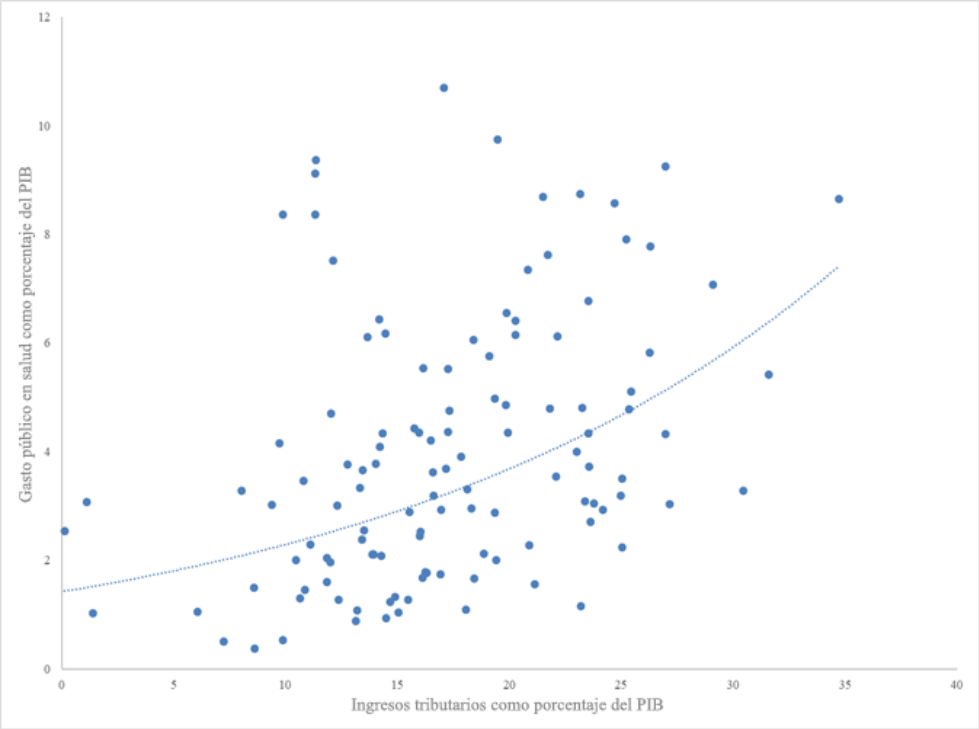
238. En la mayoría de los países, los ingresos tributarios representan la fuente de financiación más importante para la inversión pública y social. Cuando los países

[340] Los cálculos realizados por ONU-Mujeres se basan en datos del Banco Mundial, la base de datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial, disponible en http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/.

[341] *Financing for Sustainable Development Report 2019*; y Sanjaya Panth y otros, “Assessing fiscal space: an initial consistent set of considerations”, documento del personal (Washington D. C., Fondo Monetario Internacional (FMI), diciembre de 2016).

están en condiciones de movilizar finanzas públicas, son capaces de alcanzar mayores niveles de gasto para apoyar la aplicación de políticas sociales e inversiones públicas. En las comparaciones entre países, los niveles más elevados de la relación entre los impuestos y el PIB se asocian a una mayor asignación de recursos nacionales al gasto social[342]. En la figura XIII se muestra la relación entre los ingresos tributarios y el gasto público en salud como porcentaje del PIB. Las recaudaciones de impuestos más elevadas se asocian a una proporción mayor de los ingresos nacionales que se destina al gasto público en salud.

Figura XIII
Ingresos tributarios y gasto público en salud como porcentaje del producto interno bruto



Fuente: Banco Mundial, base de datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial. Disponible en http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/ (consultada en junio de 2019).
Nota: Los datos presentados corresponden a los promedios de los últimos datos disponibles, en el último año disponible para los países considerados, que datan del período comprendido entre 2014 y 2017.

239. El diseño de las políticas fiscales también puede reducir la capacidad de muchos países de movilizar los recursos necesarios para financiar las políticas sociales. La reducción de los tipos impositivos sobre la renta y las sociedades y la disminución de los impuestos al comercio como parte de amplias medidas de liberalización han resultado especialmente perjudiciales para la capacidad de los países en desarrollo de movilizar recursos. Como resultado de esas políticas, la base tributaria de muchos países de bajos ingresos ha disminuido, lo que ha ocasionado una caída significativa de los ingresos que no se ha compensado con el aumento de los ingresos procedentes de otros impuestos. En los países de bajos ingresos, se estima que solo se recuperaron

[342] Gregory De Paepe, Tom Hart y Cathal Long, *Domestic Resource Mobilisation and the Transition to Sustainable Development: Synthesis of Asia Case Studies* (Londres, Overseas Development Institute, 2017).

30 centavos de cada dólar perdido debido a la bajada de los impuestos al comercio mediante otras fuentes de ingresos.

240. Más recientemente, los países en desarrollo han ido mejorando su capacidad de generar ingresos tributarios. En promedio, en los últimos años han aumentado los ingresos tributarios como porcentaje del PIB en muchos países de bajos ingresos, pero, a pesar de tales logros, esos países todavía están a la zaga de los países con ingresos más elevados. El 60 % de los países menos adelantados lograron una mejora interanual de la proporción entre sus impuestos y su PIB en 2017, con un aumento medio de casi 1 punto porcentual en los 27 países que progresaron. Sin embargo, muchos de esos avances se basaron en formas de tributación menos progresivas que contribuyen a la desigualdad de los ingresos. En los países en desarrollo, la proporción de los ingresos fiscales movilizados a través de impuestos indirectos, que con frecuencia son más regresivos, ha aumentado a lo largo del tiempo.

241. Debido a las características estructurales de sus economías, los países de bajos ingresos cuentan con una base tributaria considerablemente menor que los países con ingresos más elevados, lo que limita los recursos públicos disponibles para el gasto social. La proporción entre sus impuestos y su PIB normalmente aumenta con el ingreso per cápita. La eficiencia de la recaudación de impuestos en un país depende en gran medida de la calidad de sus instituciones y su capacidad de reducir al mínimo la elusión y la evasión de impuestos.

3. Desigualdad de los efectos de la integración económica mundial

242. La integración económica mundial limita la capacidad de los Gobiernos, en diversos grados, de utilizar políticas macroeconómicas para financiar las inversiones sociales. Los flujos financieros ilícitos también afectan a la capacidad de los Gobiernos de movilizar los recursos internos, dado que facilitan la elusión y la evasión de impuestos [343]. Las transferencias de fondos a paraísos fiscales extraterritoriales por medio de flujos financieros ilícitos reducen los recursos de que disponen los Gobiernos para cumplir los objetivos de sus políticas. Las estimaciones muestran que, entre 2006 y 2015, los flujos financieros ilícitos representaron el 20 % del valor total del comercio de los países en desarrollo, lo que constituye una pérdida considerable de recursos[344]. Los flujos ilícitos también pueden estar relacionados con la deuda pública. Los flujos financieros que llegan a los países a través de préstamos externos pueden abandonarlos en forma de flujos de salida ilícitos[345]. En esos casos, la carga de la deuda nacional se intensifica sin que aumenten los recursos públicos disponibles para poner en práctica las políticas necesarias.

243. Los flujos financieros internacionales repercuten en el margen fiscal de los Gobiernos, aun cuando no sean ilícitos ni constituyan una forma de la elusión de impuestos. Como pusieron de manifiesto los efectos de la crisis financiera mundial de 2008, la libre circulación financiera puede desestabilizar las economías nacionales. Los esfuerzos por adaptarse a los mercados financieros mundiales pueden influir en las decisiones gubernamentales relativas a la financiación mediante déficit presupuestario, el gasto público y la política tributaria, lo que puede dar lugar a recortes en el gasto público ante una crisis o recesión económica que afecte negativamente a los ingresos públicos, en particular en las economías abiertas de menor tamaño. En esos casos, en lugar de políticas fiscales anticíclicas, donde los

[343] Dev Kar y otros, *Financial Flows and Tax Havens: Combining to Limit the Lives of Billions of People* (Washington D. C., Global Financial Integrity, 2015).

[344] Matthew Salomon, *Illicit Financial Flows to and from 148 Developing Countries: 2006-2015* (Washington D. C., Global Financial Integrity, 2019).

[345] Léonce Ndikumana y James Boyce, *Africa's Odious Debts: How Foreign Loans and Capital Flight Bled a Continent* (Londres, Zed Books, 2011).

países tratan de utilizar el gasto público para mejorar su economía y proporcionar una red de seguridad en los tiempos difíciles, es posible que los países adopten políticas macroeconómicas procíclicas para apaciguar los mercados financieros, una decisión que podría agravar los efectos de la recesión[346]. Las políticas de austeridad adoptadas por algunos países a raíz de la crisis financiera mundial de 2008 son claros ejemplos de políticas procíclicas que han dado lugar a recortes en las políticas sociales y los servicios públicos.

D. Estrategias para la movilización y la asignación de recursos a fin de reducir la pobreza económica y la pobreza de tiempo entre las mujeres

244. Para que las políticas cuenten con recursos suficientes que permitan reducir la pobreza económica y de tiempo entre las mujeres, se necesita una combinación de estrategias destinadas a aumentar y supervisar la asignación del gasto público, a fin de garantizar su armonización con esos objetivos, y de estrategias encaminadas a aumentar los recursos públicos en general. En la mayoría de los países en desarrollo, existe un amplio margen para movilizar recursos públicos a fin de aumentar el gasto social (véase el recuadro XVI)[347]. Esto se puede lograr mediante diversas estrategias, como mejoras en la administración de la recaudación de impuestos, reformas de la estructura del sistema tributario, instauración de nuevos impuestos para diversificar la base tributaria, mejoras de la movilización de los ingresos procedentes de los recursos naturales y cambios en la gestión de la deuda.

Recuadro XVI
Movilización de recursos para aumentar el gasto social en América Latina y el Caribe

Muchos países de América Latina y el Caribe han demostrado que es posible movilizar recursos para ampliar el gasto social. El análisis de los datos de 17 países latinoamericanos indica que el gasto social realizado por los Gobiernos centrales aumentó en promedio del 8,5 % del PIB en el año 2000 al 11,2 % del PIB en 2016, lo que representa un aumento sustancial en un período que engloba la crisis financiera mundial[a]. Puesto que esas cifras no incluyen los niveles de gobierno subnacionales, es lógico suponer que el gasto social medio será mayor en total. La cantidad de gasto adicional, un 2,7 % del PIB, es casi el doble del promedio del gasto social por persona en esos países, ajustado en función de la inflación[b]. Esos niveles más elevados de financiación de las políticas sociales incluyen un aumento del gasto de las inversiones en educación, salud y protección social.

[a] *Panorama social de América Latina* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.18.II.G.7).
[b] *Ibid*.

1. Elaboración de presupuestos con perspectiva de género

245. Para acabar con la brecha de financiación, es fundamental reasignar recursos a políticas que tengan en cuenta el género en esferas como la protección social, los servicios públicos y las infraestructuras. En algunos casos, como sucede con los

[346] José Antonio Ocampo, “Rethinking global economic and social governance”, *Journal of Globalization and Development*, vol. 1, núm. 1 (1 de enero de 2010).
[347] Sanjeev Gupta y Shansuddin Tareq, “Mobilizing revenue”, *Finance and Development*, vol. 45, núm. 3 (Washington D. C., FMI, 2008); y FMI, *Fiscal Monitor: Taxing Times* (Washington D. C., 2013).

costos del servicio de la deuda, puede que las posibilidades de reasignar los gastos sean nulas o limitadas. No obstante, la elaboración de presupuestos con perspectiva de género se utiliza ampliamente para orientar la formulación de políticas fiscales y presupuestarias destinadas a mejorar la igualdad de género. La elaboración de presupuestos con perspectiva de género requiere que se lleve a cabo un análisis de los efectos específicos que tienen para los hombres y las mujeres la asignación del gasto público, la tributación y la prestación de servicios públicos, utilizando datos —desglosados por sexo— sobre los beneficiarios de las distintas categorías de gasto o prestación de servicios y sobre la incidencia de la tributación. Aunque analizar los efectos del gasto social específicos para los hombres y las mujeres es importante para reducir la pobreza económica y la pobreza de tiempo, resulta igualmente relevante examinar las inversiones públicas en sectores económicos como el de las infraestructuras.

246. Según los datos preliminares para 2018 de la Alianza Mundial de Cooperación Eficaz para el Desarrollo, basados en los datos de un ejercicio de supervisión que abarca a 69 países, el 78 % de los países han cumplido plenamente o están a punto de cumplir el requisito de contar con un sistema en vigor para la elaboración de presupuestos con perspectiva de género[348]. No obstante, siguen existiendo deficiencias que han de solventarse en la exhaustividad y la transparencia de esos sistemas. De los países estudiados, el 90 % contaba con políticas y programas en vigor para hacer frente a las brechas entre los géneros, pero solo el 43% indicó que asignaba recursos suficientes para poner en práctica tales políticas y programas. En concreto, muchos países, incluso aquellos con sistemas de seguimiento vigentes, carecían de medidas para evaluar los resultados y los efectos, como evaluaciones *ex ante* y *ex post* y auditorías de género de los presupuestos[349]. Para supervisar la manera en que las políticas macroeconómicas promueven la igualdad de género, es fundamental analizar las consecuencias relativas al género de la política fiscal no solo en lo que a las asignaciones por sector se refiere, sino también a nivel global, en particular el gasto total, los ingresos totales y la financiación mediante déficit presupuestario.

247. El Gobierno de Nepal ha logrado importantes avances a la hora de establecer la elaboración de presupuestos con perspectiva de género, en parte mediante la incorporación de dicha perspectiva en su marco normativo de desarrollo nacional para el ejercicio económico 2007/08[350]. Como resultado de ese proceso, se creó un comité presupuestario con perspectiva de género y se llevaron a cabo evaluaciones y auditorías de género de los ministerios competentes, lo que dio lugar a un aumento considerable de las asignaciones presupuestarias con perspectiva de género: de un 11 % en 2007 a casi un 22 % en 2014. El Gobierno también se ha comprometido a llevar a cabo una evaluación exhaustiva para valorar las repercusiones de las asignaciones en las vivencias de las mujeres[351].

2. Mejora de la eficiencia de los sistemas tributarios para incrementar los ingresos

248. Se ha demostrado que la aplicación de los principios de buena gobernanza a los sistemas tributarios aumenta los recursos de los que disponen los Gobiernos[352]. Los

[348] *Financing for Sustainable Development Report 2019*, pág. 39.
[349] *Ibid.*
[350] ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016*.
[351] *Ibid.*
[352] Amadou N.R. Sy y Mariama Sow, “Domestic resource mobilization and external financing: when does governance matter? – Evidence from sub-Saharan Africa”, Africa Growth Initiative, documento de trabajo, núm. 19 (Washington D. C., Brookings Institution, diciembre de 2016); y Tuan Minh Le, Blanca Moreno-Dodson y Jeep Rojchaichaninthorn, “Expanding taxable capacity and reaching revenue potential: cross-country analysis”, en *101st Annual Conference Proceedings* (Filadelfia (Pensilvania), National Tax Association, 2008), pág. 384.

Gobiernos pueden incrementar sus ingresos fiscales mediante una recaudación de impuestos más eficiente, algo que pueden lograr afrontando las limitaciones institucionales, incluso sin modificar los tipos impositivos ni establecer impuestos nuevos. Esas mejoras de la eficacia revisten una especial relevancia en los países de bajos ingresos donde los problemas con la administración tributaria pueden ser graves. Un sistema tributario más eficiente reducirá el tiempo y el esfuerzo necesarios para aplicar las leyes tributarias y permitirá a los países adoptar formas de tributación más variadas[353]. Muchos países de África Subsahariana han generado más ingresos públicos al mejorar su método de recaudación de impuestos[354]. Dichos países han reformado sus sistemas de diversas maneras, por ejemplo, organizando la recaudación de impuestos conforme a criterios funcionales en lugar de geográficos, a través de medidas como los impuestos a sociedades, los impuestos sobre la renta y el impuesto sobre el valor añadido, creando organismos de recaudación independientes, emitiendo certificados de correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales a las empresas que paguen la parte que les corresponde y estableciendo servicios para ayudar a los contribuyentes[355]. La tecnología de la información presenta un potencial enorme a la hora de mejorar la eficiencia de los sistemas tributarios y aumentar la recaudación de ingresos.

3. Movilización de los ingresos tributarios para financiar la aplicación de las políticas

249. Además de mejorar la eficiencia de la recaudación, la gestión y la administración de impuestos, los países pueden adoptar una serie de medidas para movilizar los ingresos tributarios y asignarlos a la aplicación de políticas que reduzcan la pobreza económica y la pobreza de tiempo entre las mujeres. En un estudio sobre el aumento de la movilización de recursos públicos en los países de ingresos bajos y medianos durante el período 2000-2015, los investigadores comprobaron que existen otros factores que contribuyeron al aumento considerable y sostenible de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB[356], entre otros: la adaptación de las tasas de los impuestos existentes; la reducción o racionalización de las exenciones de impuestos; la ampliación de la base tributaria mediante el establecimiento de nuevos impuestos especiales sobre bienes específicos, como determinados combustibles, automóviles, tabaco y alcohol; y la imposición de gravámenes a determinadas rentas internas, como las generadas por el turismo o las telecomunicaciones. Los países que lograron movilizar más ingresos recurrieron normalmente a diversos instrumentos fiscales. En algunos casos, la simplificación del sistema tributario mediante la reducción del número de impuestos y la ampliación de la base tributaria contribuyeron a mejorar la recaudación.

250. Bangladesh logró duplicar su movilización de ingresos como proporción del PIB mediante la aplicación de reformas. De 1990 a 2014, la proporción entre los ingresos fiscales y el PIB el país pasó de menos de un 5 % a más del 10 %, y gran parte de la

[353] James Heintz, “How macroeconomic policy can support economic development in sub-Saharan African countries”, en *The Industrial Policy Revolution II: Africa in the Twenty-First Century*, Joseph E. Stiglitz, Justin Lin Yifu y Ebrahim Patel, eds. (Londres, Palgrave Macmillan, 2013).

[354] Jonathan Di John, “Fiscalidad, gobernanza y movilización de recursos en el África Subsahariana: los temas clave”, documento de trabajo núm. 49/2009 (Madrid, Real Instituto Elcano, noviembre de 2009).

[355] Grupo del Banco Africano de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Comisión Económica para África, *African Economic Outlook 2010* (Túnez, París, Addis Abeba), pág. 12.

[356] Bernardin Akitoby y otros, “Tax revenue mobilization episodes in emerging markets and low-income countries: lessons from a new dataset”, documento de trabajo núm. WP/18/234 (Washington D. C., FMI, 2018).

mejora ocurrió desde 2007[357]. Entre las reformas que respaldaron una mayor movilización tributaria se encuentran la aplicación de un plan de modernización fiscal, la creación de demarcaciones administrativas para ocuparse de los contribuyentes de más envergadura con ayuda de tecnología de la información a fin de aumentar la recaudación del impuesto sobre sociedades, una mejor movilización de los ingresos mediante el impuesto sobre la renta y la aplicación de un plan de actualización de la autoridad responsable de los ingresos, en virtud del cual se creó la Junta Nacional de Impuestos digital, que permitió procesar pagos electrónicos[358].

251. Rwanda es otro país en desarrollo que ha mejorado la movilización de los recursos internos y logró aumentar la proporción entre los ingresos fiscales y el PIB en los últimos años, que pasó de menos del 12 % del PIB en 2007 al 14,5 % en 2013[359]. Las reformas aplicadas en Rwanda fueron las siguientes: una reforma del impuesto sobre la renta para simplificar su estructura y eliminar muchas exenciones; el establecimiento de un impuesto sobre el volumen de operaciones comerciales, en lugar de un impuesto sobre los beneficios, para las microempresas y pequeñas y medianas empresas con el fin de reducir la carga que supone para ellas la contabilidad y mejorar la recaudación; la instauración de nuevos impuestos sobre bienes de consumo específicos, como los refrescos, los vehículos y las telecomunicaciones; la implantación de máquinas de facturación electrónica para mejorar la recaudación del impuesto sobre el valor añadido; e inversiones en la capacidad administrativa de la Dirección de Recaudación Tributaria de Rwanda[360].

252. Los países dotados de recursos naturales comercializables pueden movilizar ingresos mediante la recaudación de regalías sobre su extracción y utilización. Los países han utilizado esos ingresos para financiar sus sistemas de protección social, por ejemplo, los programas de atención sanitaria, el apoyo financiero para las poblaciones vulnerables y las pensiones de vejez[361]. Sin embargo, la disponibilidad de ingresos vinculados a los ingresos provenientes de los recursos naturales puede limitar los esfuerzos de los países para movilizar recursos procedentes de otras fuentes, como los impuestos tradicionales[362]. Es importante que los ingresos movilizados a través de los ingresos provenientes de los recursos naturales no sustituyan el desarrollo de regímenes tributarios progresivos y eficientes.

253. Botswana ha utilizado los ingresos públicos procedentes de los recursos naturales para apoyar las inversiones públicas y sociales que se detallan en el presente informe. Botswana asigna una parte de esos ingresos, que se obtienen principalmente de la extracción de diamantes y otros minerales, a invertir en infraestructuras públicas, educación y salud, esferas de gasto que generarán futuros beneficios en forma de aumento de la productividad[363]. Además de canalizar fondos hacia esferas de gasto que favorecen una mayor productividad, Botswana también está movilizando recursos internos para financiar inversiones de alta rentabilidad social, lo que contribuirá a

[357] De Paepe, Hart y Long.

[358] *Ibid*.; y Mark Gallagher, *Examples of Successful DRM Reforms and the Role of International Cooperation* (Bonn (Alemania), Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH, 2015).

[359] Gallagher, *Examples of Successful DRM Reforms and the Role of International Cooperation.*

[360] *Ibid.*

[361] Fabio Durán-Valverde y José Francisco Pacheco, *Fiscal Space and the Extension of Social Protection: Lesson Learnt from Developing Countries – Bolivia, Botswana, Brazil, Costa Rica, Lesotho, Namibia, Thailand and South Africa*, documento de trabajo sobre la Extensión de la Seguridad Social, núm. 33 (Ginebra, OIT, 2012).

[362] Akitoby y otros, “Tax revenue mobilization episodes”.

[363] Michael Lewin, “Botswana’s success: good governance, good policies, and good luck” en *Yes Africa Can, Success Stories from a Dynamic Continent*, Punam Chuhan-Pole y Manka Angwafo (Washington D. C., Banco Mundial, 2011).

asegurar el bienestar en los próximos años, en particular con la reducción de las tasas de pobreza económica y pobreza de tiempo entre las mujeres.

4. Préstamos para financiar el gasto social y la reestructuración de la deuda

254. Los préstamos constituyen otra manera de financiar el gasto social, incrementar la productividad y fomentar una mayor inversión privada, lo que eleva las tasas de crecimiento. Un crecimiento más rápido genera más recursos económicos para apoyar el aumento de los ingresos fiscales y permitir así que los Gobiernos reembolsen la deuda. Por ejemplo, es más probable que la expansión fiscal financiada con deuda sea sostenible si el gasto adicional se concentra en esferas que mejoran la productividad, como la educación[364]. Sin embargo, cuando la carga de la deuda es intensa, los costos de su servicio limitan otras esferas de gasto y, por consiguiente, restringen los recursos disponibles para financiar las inversiones sociales. En esos casos, la reducción de la carga de la deuda o la reestructuración de la deuda nacional pueden liberar recursos financieros. Tailandia redujo los costos del servicio de su deuda en parte al reducir su dependencia de la deuda externa. Un tercio de los recursos liberados se utilizó para financiar programas sociales[365].

255. Los países también pueden adoptar la medida de proteger su espacio fiscal y evitar los recortes procíclicos del gasto en inversiones sociales durante las recesiones económicas. La crisis mundial de los mercados financieros de 2008 desencadenó una crisis de la deuda soberana en varios países europeos. Los ingresos de los Gobiernos se desplomaron y los costos del servicio de la deuda aumentaron. En 2010 la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional organizaron programas de asistencia financiera para Grecia, Irlanda y Portugal, acompañados de programas de austeridad con recortes considerables del gasto público. No obstante, en 2015 Portugal comenzó a dar marcha atrás a algunas de las medidas de austeridad, por ejemplo, a los recortes de las pensiones y los salarios, y detuvo la privatización de las empresas públicas de agua y de transporte[366]. Esas medidas encaminadas a recuperar el margen fiscal no desbarataron la recuperación del país ni siguieron contribuyendo a la insostenibilidad de la deuda. En cambio, se produjo una mejora económica. El caso de Portugal demuestra que la protección del margen fiscal nacional puede ser una alternativa viable a las medidas de austeridad como método para hacer frente a una crisis económica.

5. Cooperación internacional

256. La cooperación internacional en forma de asistencia oficial para el desarrollo también desempeña una función importante en la financiación de las políticas destinadas a reducir la pobreza económica y la pobreza de tiempo entre las mujeres. Los países de bajos ingresos cuentan con una cantidad considerablemente menor de recursos públicos a su disposición en comparación con los países de ingresos altos. En 2016 los ingresos tributarios per cápita en Mozambique ascendían a 270 dólares de los Estados Unidos (ajustados según la paridad del poder adquisitivo), frente a los 10.920 dólares de los Estados Unidos registrados en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. La escasez de recursos públicos en Mozambique no se debía a la falta de actividades tributarias, sino a un nivel muy bajo de ingresos. En 2016

[364] Rathin Roy, Antoine Heuty y Emmanuel Letouzé, “Fiscal space for what? Analytical issues from a human development perspective”, documento elaborado para el taller del Grupo de los 20 en materia de política fiscal celebrado en Estambul (Turquía) en junio de 2007.

[365] Durán-Valverde y Pacheco, *Fiscal Space and the Extension of Social Protection*.

[366] Paul Hockenos, “Portugal has emerged as Europe’s booming anti-Germany”, *Foreign Policy*, 18 de diciembre de 2017.

Mozambique movilizó el 22 % de su PIB como ingresos tributarios[367]. Incluso con unos esfuerzos heroicos destinados a seguir aumentando la relación entre los impuestos y el PIB, seguiría persistiendo una enorme brecha en materia de recursos entre Mozambique y el Reino Unido. En vista de esta clase de desigualdades a nivel mundial, se necesita asistencia oficial para el desarrollo con vistas a mitigar la brecha en materia de recursos.

257. A pesar de los últimos aumentos de la asistencia oficial para el desarrollo proporcionada a los países menos adelantados, muchos países de ingresos altos han incumplido sus compromisos a ese respecto, y gran parte de esos aumentos se debieron a un incremento de la asistencia humanitaria en un número reducido de países[368]. Recientemente, ha disminuido la proporción global de la asistencia oficial para el desarrollo que se destina al gasto social, mientras que el gasto en servicios económicos ha aumentado[369]. Si bien ha habido incrementos en los últimos años, en 2016 y 2017 la asistencia oficial para el desarrollo dirigida a programas específicos que se centraban fundamental o primordialmente en la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres se mantuvo en niveles bajos, a un 4 %, mientras que el 62 % de la ayuda no hizo ningún tipo de hincapié en la igualdad de género. La ayuda centrada en la igualdad de género se suele concentrar en los sectores sociales de la educación y la salud, con niveles muy reducidos de ayuda destinada a los sectores económicos y de infraestructuras; en 2016 y 2017 esta ayuda representó solo un 1 % de la ayuda total[370].

258. Si bien la cooperación Norte-Sur sigue siendo una fuente primordial de asistencia oficial para el desarrollo, en particular para los países menos adelantados y los países sin litoral, la cooperación Sur-Sur para el desarrollo está aumentando. Dada la evolución continuada de la financiación para el desarrollo, es esencial incrementar la asistencia oficial para el desarrollo y la financiación de otras fuentes en favor de políticas que reduzcan la pobreza económica y la pobreza de tiempo entre las mujeres. Los donantes pueden apoyar directamente las inversiones que realizan los países para desarrollar la capacidad institucional, a fin de ayudar a garantizar la sostenibilidad fiscal a largo plazo mediante, entre otras cosas, la prestación de asistencia dirigida a mejorar la eficiencia de su recaudación de ingresos; la diversificación de su base tributaria y la mejora de su movilización de ingresos procedentes de esferas sin explotar; y la creación de las infraestructuras de información necesarias para mejorar la recaudación y la verificación fiscales.

259. La cooperación internacional tiene un cometido fundamental en este ámbito. Los flujos financieros ilícitos, la elusión de impuestos de las empresas internacionales y los paraísos fiscales extraterritoriales merman los limitados recursos de los que disponen los países para invertir en sus economías. La coordinación entre los agentes internacionales puede facilitar ese tipo de flujos ilícitos y estrategias para evadir impuestos. Así pues, la cooperación internacional es necesaria para frenar los flujos ilícitos, acabar con los paraísos fiscales y apoyar las iniciativas de los países orientadas a ampliar su margen fiscal.

---

[367] Los cálculos de ONU-Mujeres se basan en datos del Banco Mundial, la base de datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial, disponible en http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/.

[368] *Financing for Sustainable Development Report 2019*.

[369] *Ibid.*

[370] OCDE, “Aid in support of gender equality and women’s empowerment” (consultado el 29 de mayo de 2019).

VI. Conclusiones y recomendaciones

260. **En el presente *Estudio Mundial sobre el Papel de la Mujer en el Desarrollo* se examinan los importantes vínculos existentes entre la igualdad de género, la pobreza económica y la pobreza de tiempo. La responsabilidad del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, que recae de manera desproporcionada sobre las mujeres y las niñas, sostiene a las personas y los hogares día tras día y de generación en generación. El trabajo de cuidados no remunerado es la base en la que se sustentan todas las demás actividades económicas. La carga desproporcionada de responsabilidad que asumen las mujeres en relación con el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, que encuentra sus raíces en las normas sociales discriminatorias y los estereotipos de género, tiene graves consecuencias para las mujeres y sus familias y está estrechamente ligada a la elevada tasa de pobreza entre las mujeres. La intersección de la pobreza económica y la pobreza de tiempo que estas padecen queda claramente de manifiesto en el hecho de que las mujeres experimentan el mayor riesgo de sufrir pobreza en la etapa de su vida en que forman una familia y crían a sus hijos. En esa etapa, las familias se enfrentan al aumento de los gastos que conlleva tener hijos, y las mujeres disponen, asimismo, de menos tiempo para realizar trabajos remunerados. Las mujeres se ven obligadas a elegir entre renunciar a oportunidades generadoras de ingresos o aceptar modalidades inseguras de empleo, al tiempo que se esfuerzan por gestionar la dura e intensa carga que suponen las responsabilidades asociadas al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado.**

261. **Las mujeres pobres, en particular, se topan con grandes obstáculos para conciliar la necesidad de desempeñar trabajos que generen ingresos para sacar a su familia de la pobreza con sus amplias responsabilidades relacionadas con el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, que a menudo realizan en arduas condiciones físicas y ambientales y con escaso acceso a servicios públicos y a infraestructura básica. En tales circunstancias, las mujeres se encuentran atrapadas en el círculo vicioso de la pobreza a pesar de las largas y duras horas que dedican al trabajo remunerado y no remunerado, lo que les deja muy poco tiempo para el ocio, el descanso o el cuidado de sí mismas. El resultado es que las mujeres trabajan en exceso y acaban agotadas, en lugar de empoderadas. La doble dificultad que supone realizar un trabajo que genere ingresos sumado a la gran cantidad de horas que dedican a proveer sus hogares de agua y combustible, cocinar, limpiar y cuidar de los niños pequeños y otros familiares a su cargo puede hacer también que deleguen parte del trabajo no remunerado en otras personas, en particular sus hijas, lo que incrementa el riesgo de pobreza para las generaciones venideras.**

262. **Es preciso que las políticas públicas adopten un enfoque integrado que remedie el agotamiento que sufren las mujeres a causa de la pobreza económica y de tiempo. Como indica la Agenda 2030, para ello es preciso que el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado ocupe un lugar central en las medidas encaminadas a alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en materia de pobreza, protección social, servicios públicos, infraestructura y trabajo decente en un marco de política macroeconómica propicio. Los sistemas de protección universales, entre ellos la licencia de maternidad remunerada y las transferencias dirigidas a los niños y las familias, pueden mitigar de manera efectiva la pobreza de las mujeres ofreciéndoles seguridad de los ingresos a lo largo de toda su vida. Las mujeres que viven en la pobreza también necesitan intervenciones en el mercado laboral que las ayuden a crear medios de vida sostenibles y acumular activos para poder mantenerse a sí mismas y a sus**

familias a largo plazo. Sin embargo, para combatir de forma eficaz la pobreza económica y de tiempo que padecen, los sistemas de protección social y las intervenciones en el mercado laboral deben tener en cuenta la carga desproporcionada de las responsabilidades domésticas y de cuidados no remuneradas que asumen las mujeres. Los sistemas de protección social y las intervenciones en el mercado laboral deben contar con el apoyo de servicios públicos accesibles, asequibles y de gran calidad y de infraestructura básica, a fin de ofrecer los máximos beneficios en cuanto a la seguridad de los ingresos y reducir el tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado.

263. **Los servicios públicos y la infraestructura básica son cruciales para romper el ciclo de la pobreza económica y de tiempo, ya que reducen la carga y aumentan la productividad del trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres. Las inversiones en infraestructura sostenible, como, por ejemplo, la energía limpia, el agua y saneamiento *in situ* y el transporte público, también contribuyen a la sostenibilidad ambiental. En los países en desarrollo, las mujeres y las niñas que sufren pobreza económica y viven en zonas rurales se ven excluidas de un modo desproporcionado del acceso a infraestructuras que les permitan ahorrar tiempo y a servicios públicos de calidad, como sanidad y educación. Además, en el contexto de las políticas relativas a la infraestructura y los servicios públicos a menudo se pasan por alto las barreras específicas para el acceso a las que se enfrentan las mujeres y no se aborda la cantidad desproporcionada de tiempo que dedican al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Como se indica en la Agenda 2030, todos los Gobiernos tienen la responsabilidad de velar por que los servicios públicos y la infraestructura básica presenten una calidad adecuada y sean accesibles y asequibles para todos, y que los proveedores rindan cuentas ante las comunidades a las que prestan servicio.**

264. **La adopción de un enfoque de políticas integradas para hacer frente a la pobreza económica y de tiempo de las mujeres está supeditada a la movilización de los recursos adecuados. Ello exige, a su vez, que los gastos en protección social y en servicios públicos se consideren inversiones en lugar de consumo, análogas a las inversiones en infraestructura física, ya que, al fortalecer las capacidades humanas de generación en generación, ese gasto propicia un importante aumento de la productividad a mediano y largo plazo. Las inversiones en infraestructura social y servicios de cuidado no solo reducen la carga física e incrementan la productividad del trabajo no remunerado que desempeñan las mujeres, aumentando así la presencia femenina en la fuerza de trabajo, sino que también pueden estimular la demanda de mujeres como mano de obra mediante la creación de empleos en el sector de los cuidados y los servicios de infraestructura, como la energía y el transporte. Además de paliar la pobreza de tiempo de las mujeres, las inversiones en infraestructura sostenible como la energía limpia y el transporte son también imprescindibles para lograr la sostenibilidad ambiental.**

265. **Las numerosas externalidades positivas de los sistemas de protección social, los servicios públicos y la infraestructura —en materia de capacidades humanas, productividad económica y sostenibilidad ambiental— los convierten en una opción idónea para la inversión del sector público, en lugar de la rentabilidad del sector privado. Existen múltiples opciones para intensificar la movilización de recursos internos, como mejorar la eficiencia de la recaudación de impuestos y obtener préstamos para financiar inversiones sociales.**

266. **A tal fin, los Estados Miembros, las organizaciones internacionales, incluidas las Naciones Unidas, los mecanismos de derechos humanos, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos y otras partes interesadas tal vez deseen tomar las siguientes medidas:**

A. Dar prioridad a la igualdad de género y al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en el diseño de estrategias en favor de la erradicación de la pobreza y del desarrollo sostenible

a) **Velar por que la igualdad de género y el reconocimiento, la reducción y la redistribución del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado estén integrados en los planes nacionales de desarrollo sostenible y en las estrategias de protección social y erradicación de la pobreza, prestando atención a la pobreza de tiempo entre las dimensiones de la privación;**

b) **Priorizar e integrar de forma sistemática la perspectiva de género, también en lo que respecta al reconocimiento, la reducción y la redistribución del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, en las políticas sociales, económicas y ambientales orientadas a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible;**

c) **Reforzar la coordinación entre los distintos sectores, los múltiples niveles de gobierno, la sociedad civil y el sector privado con miras a que se adopte un enfoque integrado en el que los sistemas de protección social, los servicios públicos y la infraestructura básica establezcan sinergias para reducir la pobreza económica y de tiempo entre las mujeres;**

d) **Otorgar prioridad a la producción y el uso de estadísticas de género de calidad, entre otras cosas mediante el desglose multidimensional de los datos existentes en materia de pobreza económica por sexo y atendiendo a otras características, como la edad, la raza, la etnia, el origen étnico, la situación migratoria, la discapacidad y la ubicación geográfica, y difundirlas ampliamente;**

e) **Garantizar la reunión periódica y oportuna de datos relativos al empleo del tiempo integrando plenamente las encuestas sobre el tema en los sistemas estadísticos nacionales y apoyar el uso de dichos datos en la formulación de políticas y la toma de decisiones con base empírica, garantizando la armonización de los métodos de encuesta y recopilación de datos y la comparabilidad de datos entre los distintos países;**

f) **Invertir en la elaboración de metodologías que puedan reproducirse a escala y reflejen adecuadamente la complejidad de la pobreza multidimensional que sufren las mujeres, prestando atención a las desigualdades que se producen en el ámbito doméstico y a factores como el control de los recursos, el poder decisorio y el empleo del tiempo dentro del hogar;**

B. Aumentar la seguridad de los ingresos de las mujeres a lo largo de toda la vida, en particular en la etapa que rodea el parto y la crianza de los hijos

g) **Invertir en sistemas de protección social, servicios públicos e infraestructura sostenible que respalden la productividad y la viabilidad económica del trabajo que desempeñan las mujeres y que protejan a las mujeres, en especial a las que trabajan en la economía informal de zonas rurales y urbanas, favoreciendo al mismo tiempo su acceso a un trabajo decente;**

h) **Conseguir sistemas de protección social universales que tengan en cuenta las cuestiones de género a fin de ofrecer seguridad de los ingresos durante toda la vida, con arreglo a la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202) de la OIT;**

i) **Garantizar el acceso a la protección de la maternidad de conformidad con lo dispuesto en el Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 2000 (núm. 183) de la OIT a todos los trabajadores, en especial a las mujeres que ejercen empleos informales, por medio de prestaciones de maternidad universales, y fomentar el reparto equitativo de las responsabilidades mediante una ampliación de la licencia parental que incentive la participación de los padres en la crianza de los hijos;**

j) **Garantizar el acceso universal a transferencias adecuadas dirigidas a los niños y las familias, evitar que los grupos beneficiarios sean demasiado específicos y se elijan conforme a una comprobación de los medios de vida, optar por que las prestaciones tengan una cobertura amplia a fin de evitar que se cometan errores de exclusión y se estigmatice a los grupos marginados de mujeres, y velar por que las prestaciones sean accesibles, en especial en lo que respecta al tiempo necesario para cumplir los procedimientos administrativos;**

k) **Evaluar examinar las condicionalidades que se aplican a las prestaciones familiares y por hijos a cargo con miras a evitar que se potencien los estereotipos de género y se agrave la carga de trabajo no remunerado que soportan las mujeres, y plantearse la posibilidad de redistribuir los recursos que se necesitan para administrar las condicionalidades y dirigirlos, en cambio, a mejorar los servicios públicos existentes;**

l) **Posibilitar que las mujeres participen en los programas de obras públicas, entre otras cosas ofreciendo servicios de guardería de calidad, replanteando el horario de inicio y fin de la jornada de trabajo, proporcionando transporte accesible y revisando las condicionalidades que se imponen a las mujeres gestantes o en período de lactancia;**

m) **Procurar que las estrategias encaminadas a fomentar que las mujeres accedan a activos y recursos productivos, los controlen y los posean tengan en consideración sus responsabilidades no remuneradas, y velar por que dichas estrategias se integren en los sistemas de protección social, incluida la prestación de servicios públicos que reduzcan y redistribuyan el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que desempeñan las mujeres;**

n) **Suprimir los obstáculos financieros que dificultan que las mujeres y las niñas accedan a servicios públicos como la educación, la atención sanitaria y el cuidado infantil, dispensar de pagar las tasas de conexión a las redes de agua, electricidad y alcantarillado o subvencionarlas, y establecer estructuras de tarificación inclusivas desde el punto de vista social;**

C. Reducir la pobreza de tiempo de las mujeres y la pesada carga que supone el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado

o) **Garantizar de forma progresiva acceso universal a infraestructuras que permitan ahorrar tiempo y a servicios sanitarios y de cuidado infantil públicos y velar por que estos sean asequibles, adecuados, aceptables y de calidad para todas las mujeres y las niñas;**

p) **Procurar que los enfoques a pequeña escala, como los sistemas de captación del agua de lluvia y de energía sin conexión a la red, destinados a ampliar el alcance de la infraestructura básica a zonas rurales, remotas y dispersas, tengan en cuenta las múltiples funciones que desempeñan las mujeres y busquen reducir la carga del trabajo no remunerado que realizan y crear**

oportunidades para su empoderamiento y participación en la implantación y el mantenimiento de dichos sistemas;

q) **Llevar a cabo evaluaciones sistemáticas de los patrones de empleo del tiempo y de movilidad específicos de cada género e incorporar las conclusiones en el diseño y la implantación de sistemas de protección social, servicios públicos e infraestructura básica;**

r) **Examinar y adaptar los horarios y las ubicaciones de los servicios públicos, incluidos los centros de salud, las guarderías y las rutas del transporte público, para dar cabida a las diversas funciones que desempeñan las mujeres como trabajadoras y cuidadoras;**

s) **Establecer medidas para acercar más los servicios públicos a las mujeres, en especial a las que se encuentran en zonas rurales y remotas o en comunidades urbanas marginadas, mediante iniciativas de divulgación comunitarias, servicios móviles y la tecnología, prestando atención a su calidad y accesibilidad;**

t) **Subsanar las deficiencias de personal con vistas a reducir el tiempo de espera en los servicios públicos, mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores sanitarios y dedicados al cuidado infantil y fortalecer el reconocimiento y la protección que reciben esos trabajadores en las comunidades, a fin de garantizar la calidad y la sostenibilidad;**

u) **Hacer un seguimiento sistemático de las repercusiones que tienen los sistemas de protección social, los servicios públicos y la infraestructura básica en los patrones de género relativos al empleo del tiempo;**

D. Fortalecer la financiación, la participación, el seguimiento y la rendición de cuentas

v) **Velar por que las mujeres participen en el diseño, la prestación, el seguimiento y la evaluación de los sistemas de protección social, los servicios públicos y la infraestructura básica, con vistas a incrementar su eficacia, eficiencia y capacidad de respuesta a los derechos y necesidades de las mujeres, entre otras cosas por medio de evaluaciones participativas y herramientas de auditoría de género que incorporen las sugerencias de las mujeres y se aseguren de que se tienen en cuenta sus prioridades;**

w) **Reforzar los mecanismos de regulación y rendición de cuentas de los proveedores privados de infraestructura y servicios públicos con el objetivo de garantizar su calidad, accesibilidad y asequibilidad;**

x) **Examinar los costos y beneficios de la participación del sector privado en los sistemas de protección social, la prestación de servicios públicos y el desarrollo de la infraestructura;**

y) **Evaluar los riesgos y los beneficios que conlleva utilizar nuevas tecnologías para prestar servicios de protección social, servicios públicos e infraestructura a fin de que, cuando se pongan en marcha, no se deje a nadie atrás, se atiendan las necesidades de las mujeres y se mantengan los niveles de calidad, accesibilidad y privacidad;**

z) **Poner en marcha la presupuestación con perspectiva de género y fortalecer los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas para que los presupuestos respalden las prioridades en materia de igualdad de género y no agraven aún más la desigualdad ni la vulnerabilidad;**

aa) **Incrementar las inversiones en sistemas de protección social universales que tengan en cuenta las cuestiones de género y en servicios públicos e infraestructura de calidad mediante la movilización de los recursos internos, entre otras cosas aumentando la eficiencia de los sistemas tributarios, empleando la presupuestación con perspectiva de género, frenando la evasión de impuestos y los flujos financieros ilícitos, aumentando la base tributaria de forma equitativa y canalizando los ingresos procedentes de los recursos naturales hacia el gasto social;**

bb) **Fortalecer la cooperación internacional, cumplir los compromisos relativos a la asistencia oficial para el desarrollo y procurar que las inversiones en protección social, servicios públicos e infraestructura sostenible realizadas con ella estén dirigidas a lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.**