



**2030/** Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe

Documento n° 23

# Mujeres rurales, protección social y seguridad alimentaria en ALC

Desafíos actuales y aportes del enfoque sistémico a la política pública con enfoque de género.

© Copyright 2019. Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, Managua (UNAN-Managua)  
Todos los derechos reservados

Brito Bruno, Claudia Ivanovic Willumsen, Catalina

## 1. Introducción<sup>1</sup>

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030 —entre ellos el Objetivo 5, “Lograr la equidad de género”— ponen de manifiesto la urgencia de diseñar e implementar intervenciones sistémicas y pertinentes para el desarrollo económico, social y ambiental de los países miembros, considerando explícitamente la atención a la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer como un ejercicio de primer orden (FAO 2016a).

Con el tiempo, la situación de pobreza y malnutrición de las mujeres ha ganado centralidad en los análisis sobre bienestar social y políticas públicas en América Latina y el Caribe (FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS 2018). Atender a estas problemáticas es un paso obligatorio para lograr el desarrollo rural sostenible.

El presente documento se propone, empleando un enfoque de género, reflexionar sobre los vínculos existentes entre la pobreza, la seguridad alimentaria y nutricional y los sistemas de protección social en la región. Para ello presenta un análisis de las principales brechas de género, explora los costos de la inacción para los Estados, caracteriza la situación de

la protección social de las mujeres, particularmente de aquellas de zonas rurales, y, finalmente, ofrece algunas recomendaciones de política pública en la materia.

## 2. Principales brechas de género en América Latina y el Caribe

La pobreza<sup>2</sup> favorece la persistencia de la inseguridad alimentaria y nutricional de las personas, en tanto la población que la padece por fuerza debe destinar una mayor proporción de sus ingresos a la adquisición de alimentos (FAO 2017a).

En la región, las mujeres se ven particularmente afectadas por este fenómeno: entre 2007 y 2014 el índice de feminidad de la pobreza rural aumentó 6 puntos —de 108,7 a 114,7—, mientras que el índice de feminidad de la pobreza extrema lo hizo en casi 2 puntos —de 113 a 114,9— en el mismo periodo. Adicionalmente, los hogares de menores recursos concentran una proporción más elevada de mujeres en edades de mayor demanda productiva y reproductiva (entre 25 y 59 años de edad) respecto de los hombres, específicamente en los primeros dos o tres quintiles de ingreso (FAO 2017b).<sup>3</sup>

1. Texto elaborado en colaboración con Cecilia Rossel. 2. Entendemos la pobreza como una realidad multidimensional que da cuenta del acceso al bienestar de los integrantes de una determinada sociedad, en cuya medición y abordaje es necesario considerar el acceso a vivienda, servicios básicos estándar de vida, educación, empleo y protección social (Angulo, Solano y Tamayo 2018). 3. El índice de feminidad de la pobreza compara el porcentaje de mujeres pobres respecto del de los hombres, evidenciando las disparidades en la incidencia de la pobreza entre ambos sexos. Cuando es superior a los 100 indica mayor incidencia de pobreza femenina que masculina.

El sobrepeso tampoco presenta una distribución homogénea en las poblaciones, encontrándose asociado en el caso de las mujeres a la inseguridad alimentaria de los hogares, condición que a su vez se relaciona con la pobreza, la que limita o incluso restringe el acceso a dietas nutritivas y seguras (Farrell et al. 2018).

En consecuencia, en varios países de la región las mujeres experimentan una doble carga nutricional, es decir la coexistencia de desnutrición con sobrepeso, obesidad o enfermedades no transmisibles relacionadas a la dieta (OMS 2019).<sup>4</sup> Este fenómeno reafirma que el género modela la salud de hombres y mujeres, demandando que se lo identifique como un determinante social de la salud.<sup>5</sup>

En materia de pobreza e inseguridad alimentaria y nutricional, la región mantiene deudas importantes en lo que respecta a los derechos básicos de las mujeres. Son ellas, y no los hombres, quienes padecen con mayor intensidad las desventajas asociadas a la división sexual del trabajo la naturalización de la asignación de las tareas del cuidado y el trabajo doméstico no remunerado a las mujeres a través de configuraciones específicas que se traducen en jornadas de trabajo muy extendidas, malas condiciones laborales, alta incidencia de la informalidad y escasa autonomía económica (FAO 2018a).

En el caso del tiempo total de trabajo,<sup>6</sup> los datos muestran que los hombres destinan la mayor parte de su tiempo a la variante remunerada del mismo, mientras las mujeres lo dedican mayoritariamente al trabajo no remunerado (TNR), especialmente a labores de cuidado.

En Brasil, los hombres realizan TNR en un 48% en zonas urbanas y en un 42% en zonas rurales. Se trata de cifras muy inferiores al caso de las mujeres, las que en zonas

urbanas realizan TNR en un 88% y un 92% en zonas rurales. En el caso de las mujeres indígenas, estas destinan una mayor proporción de su tiempo al trabajo no remunerado que los hombres. A modo de ejemplo, en México, en 2014, las mujeres indígenas dedicaban 58,8 horas semanales al trabajo no remunerado, mientras los hombres solo 21,4 horas (CEPAL 2016a).

Para las mujeres la conciliación entre trabajo y familia puede ser difícil, especialmente en los ámbitos rurales, en tanto se trata de contextos en los que se combinan de forma particularmente viciosa la pobreza, la informalidad, los empleos precarios y la baja oferta y densidad de servicios (estatales o privados) para el cuidado infantil (Martínez Bordón y Soto de la Rosa 2013)<sup>7</sup>. Adicionalmente, la evidencia indica que las mujeres insertas en el sector agropecuario destinan mayor cantidad de horas al trabajo no remunerado que el conjunto de las ocupadas (CEPAL 2016b)<sup>8</sup>.

En materia de educación, la región presenta avances en la ampliación de la cobertura<sup>9</sup> y ha alcanzado la paridad en el acceso (CEPAL 2019). La educación primaria es prácticamente universal (aunque en el ámbito rural es levemente inferior al urbano), y no se presentan grandes diferencias en base al sexo o sectores socioeconómicos.

Sin embargo, lo anterior no ocurre de la misma forma en el acceso a la educación secundaria rural, cuya cobertura ha aumentado de manera significativa, aunque persisten brechas según el nivel socioeconómico. En los primeros dos quintiles de ingreso, la asistencia escolar de las mujeres de 13 a 19 años es menor que la de los hombres de la misma edad, pero las mujeres superan a los varones en asistencia en los demás quintiles. En el caso de las jóvenes de 20 a 24 años, persiste una diferencia de más de 10 puntos entre la asistencia de aquellas pertenecen al quintil más pobre y las del quintil más rico (CEPAL 2017).

4. En las últimas décadas, los rápidos cambios demográficos, sociales y económicos que han experimentado muchos países de ingresos bajos y medianos han conducido a una mayor urbanización y a cambios en los estilos de vida y los sistemas y hábitos alimentarios. En consecuencia, los hábitos alimentarios se han volcado hacia un mayor consumo de alimentos altamente procesados e hipercalóricos, con un alto contenido de grasas saturadas, azúcares y sal, y un bajo contenido de fibra, lo que ha favorecido la disminución de la desnutrición, y simultáneamente, ha generado un incremento del sobrepeso y la obesidad, incluso entre las personas más vulnerables, dando lugar a un escenario nutricional poblacional mixto, conocido como doble carga nutricional (FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS 2018). 5. Los determinantes sociales de la salud son las circunstancias en que las personas nacen, crecen, trabajan, viven y envejecen, incluido el conjunto más amplio de fuerzas y sistemas que influyen sobre las condiciones de la vida cotidiana. Estas fuerzas y sistemas incluyen políticas y sistemas económicos, programas de desarrollo, normas y políticas sociales y sistemas políticos. Las condiciones anteriores pueden ser altamente diferentes para varios subgrupos de una población y pueden dar lugar a diferencias en los resultados en materia de salud (OPS y OMS 2019). 6. Compuesto por las actividades remuneradas y no remuneradas realizadas por las personas. 7. Para mayor información acerca de la medición de la pobreza de tiempo y su relación con los ingresos en el caso de las mujeres, se sugiere revisar: Gammage (2010) y Asian Development Bank. (2015). 8. A modo de ejemplo, el Estudio Chile Come Sano (2017), realizado por Jumbo y GfK, mostró que el tiempo era una dimensión que los chilenos consideraban relevante para alimentarse sanamente. Concretamente, la investigación reveló que ante la pregunta “¿Cuáles son los principales problemas que enfrentan quienes tratan de alimentarse sanamente?”, un 40% de las personas respondieron “Las actividades extracotidianas me hacen difícil cuidar mi alimentación”, siendo 39% los hombres y 41% las mujeres que manifestaron estar de acuerdo con esa alternativa de respuesta (<https://www.gfk.com/es-cl/insights/press-release/lanzamiento-primera-ver-sion-estudio-chile-come-sano/>).

El analfabetismo ha disminuido, especialmente en los grupos más jóvenes, alcanzando un pro-medio en la región de alrededor de 3% entre las jóvenes de 15 y 24 años; no obstante, a partir de los 25 años se manifiesta una brecha importante en relación a las mujeres, alcanzando niveles de 9% entre los 25 y 34 años, 16% entre los 35 y 44 años, 24% entre los 45 y 59 años y 45% en las mujeres mayores de 60 años (CEPAL 2017).

Asimismo, las disparidades en relación al acceso a recursos productivos, activos claves y mercados son persistentes<sup>9</sup>. La tenencia de tierra es un indicador decisivo, toda vez que comporta aspectos simbólicos fundamentales en lo que refiere a la distribución del poder, la riqueza y el prestigio, dando cuenta no solo del orden económico de una sociedad, sino también de su orden cultural. La proporción de mujeres propietarias de tierras en la región oscila entre un 7,8%, en Guatemala, y un 30,8%, en Perú. Conviene añadir que, además, las tierras manejada por mujeres suelen ser áreas menores y de calidad inferior para la producción agropastoril que aquellas manejadas por hombres (FAO 2017b).

En lo que refiere al acceso de las mujeres a los mercados y al comercio, una encuesta del Centro de Comercio Internacional (ITC) realizada en 20 países del mundo, permitió detectar que solo una de cada cinco empresas exportadoras pertenece a una mujer. Asimismo, en América Latina y el Caribe las economías tienden a restringir legalmente el empleo de las mujeres en trabajos considerados peligrosos, arduos o moralmente inapropiados (19%), en la industria (16%) y durante la noche (6%) (Grupo del Banco Mundial 2018).

En el caso de las mujeres productoras agrícolas, un estudio de la FAO (2016a) en cuatro países de América Latina y el Caribe puso en evidencia que los mayores factores de desigualdad que enfrentan las mujeres en los encadenamientos de yuca, maíz, algodón y quínoa, son: un menor acceso a recursos productivos, menores ingresos asociados al acceso a mercados, la sobrecarga de trabajo productivo y reproductivo y la baja asociatividad y participación.

Asimismo, y bajo el lente de la indivisibilidad entre las autonomías económica, física y política que deben prevalecer para lograr el empoderamiento de las mujeres, una de las problemáticas más crudas y

cotidianas en la región es la violencia contra ellas. En el año 2017 al menos 2 795 mujeres fueron víctimas de feminicidio en 23 países de la región (CEPAL 2018d). La violencia contra la mujer (CEPAL 2016a), en cualquiera de sus expresiones, tiene consecuencias perjudiciales para el desarrollo de los países, favoreciendo el aumento del ausentismo laboral y limitando la movilidad, lo que a su vez impacta de manera negativa la productividad y las ganancias, e induce a las niñas a abandonar los estudios, quienes temen ser objeto de abusos (BM 2019).

Adoptar una perspectiva sistémica para abordar las brechas que experimentan las mujeres en el ejercicio de sus derechos exige, por una parte, comprender su naturaleza entramada, y, por otra, diseñar e implementar políticas, programas y proyectos orientados a tratar de manera diferenciada los requerimientos de poblaciones diversas. Por medio de diagnósticos que observen el escenario como un conjunto de dimensiones que se refuerzan mutuamente y sobre las cuales es necesario actuar de manera estratégica y coordinada.

### 3. El costo de no actuar sobre las brechas de género

La seguridad alimentaria y nutricional es determinada por las características de los entornos alimentarios en que se desenvuelven las personas, es decir, por la gama de alimentos disponibles, accesibles, convenientes y deseables en un contexto dado (Herforth y Ahmed 2015), así como las causas diarias que empujan a los consumidores a elegir determinados alimentos y desarrollar hábitos dietéticos y preferencias (Hawkes et al. 2015; FAO 2016b). De lo que se sigue que las condiciones de vida de los distintos sujetos juegan un rol preponderante en su vinculación con los alimentos y, por medio de ello, en su estado nutricional y de salud.

La evidencia indica que el acceso a mayores ingresos reduce la inseguridad alimentaria y nutricional que experimentan las mujeres y sus familias, en especial niñas y niños (Quisumbing et al. 1995), mostrando la interacción y refuerzo existente entre los determinantes sociales de la salud, incluido el género y las características de los entornos alimentarios (FAO, OPS, UNICEF y WFP 2018).

9. La cobertura refiere a la cantidad de población alcanzada por la protección de los riesgos sociales y el acceso efectivo a prestaciones (OIT 2018). 10. A pesar de los acuerdos de los países en torno al ODS 5 y los indicadores 5.a.1 y 5.a.2 de la Agenda 2030.

Crear las condiciones para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres tendría efectos tangibles en la superación de los problemas nutricionales de la región, favoreciendo la reducción de los costos asociados a la doble carga en salud.

Por esta razón resulta primordial que los Estados reconozcan los costos económicos y sociales, y que en última instancia tienen un impacto negativo en el desarrollo de la doble carga nutricional y el potencial de interacción entre las políticas de protección social con la salud. Basta con revisar un estudio desarrollado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), en el cual, tras calcular los efectos y costos en salud, educación y productividad para Chile, México y Ecuador, se dio elocuente cuenta el impacto del problema y sus consecuencias. La repercusión económica de la doble carga ha alcanzado el 4,3% del Producto Interno Bruto (PIB) en Ecuador y el 2,3% en México, países en los que la desnutrición representa una carga económica de entre 1,5 y 3 veces la carga del sobrepeso y la obesidad; mientras en Chile genera un costo equivalente al 0,2% del PIB (CEPAL y PMA 2017). El costo en salud es particularmente relevante para la malnutrición por exceso, en particular en lo que corresponde a las consecuencias derivadas de la carga de diabetes e hipertensión. De acuerdo con las proyecciones, en los próximos 45 años estos costos crecerían en torno al 70% en Chile y México, y en un 150% en Ecuador (CEPAL y PMA 2017).

La transición nutricional en la que se encuentra América Latina y el Caribe se produce en un contexto de acelerados cambios demográficos, sociales y económicos, los que han provocado una mayor urbanización, modificaciones en los sistemas alimentarios, transformaciones de los estilos de vida y un aumento del consumo de alimentos altamente procesados e hipercalóricos, con alto contenido de grasas saturadas, azúcares y sal y un bajo contenido de fibra. Así, pues, para hacer frente a las distintas formas de malnutrición se impone promover cambios socioeconómicos que repercutan en la vida cotidiana de las personas y en sus patrones alimentarios, previendo las consecuencias nutricionales y de salud que traen consigo las nuevas dinámicas laborales y sociales (FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS 2018).

Una vía particularmente efectiva para la superación de la doble carga nutricional y sus consecuencias, es la protección social, o lo que es igual, el conjunto

de políticas y programas públicos orientados a la prevención o protección de todas las personas contra la pobreza, vulnerabilidad y exclusión social a lo largo de todo el ciclo de vida (FAO 2017c). A través de tres dispositivos clave: la seguridad social o protección contributiva, la asistencia social o protección no contributiva y las intervenciones para la mejora laboral y de los medios de vida (de la O Campos A. 2015; FAO 2018b).

#### **4. La protección social de las mujeres rurales en América Latina y el Caribe Cobertura, adecuación e inclusión**

La protección de las mujeres rurales en la región debe ser observada a través de tres componentes: la protección contributiva o seguridad social, la protección no contributiva o asistencia social y las regulaciones laborales.

En relación con la protección social contributiva, diversos estudios proveen evidencia para argumentar que los mercados laborales latinoamericanos no han logrado convertirse en la puerta de entrada a la protección social (Bertranou 2008; CEPAL 2006, 2012a, 2012b y 2016b; Tokman 2006). El rezago en la incorporación de las mujeres rurales al trabajo no remunerado pone un primer obstáculo para su cobertura mediante la seguridad social.

Adicionalmente, los niveles de afiliación a la seguridad social entre los ocupados son sistemáticamente más bajos en el medio rural que en el urbano, tanto entre el conjunto de ocupados como entre los asalariados (Rossel 2012; Roffman y Luchetti 2006; Ribe, Robalino y Walker 2010; CEPAL 2016a y 2018c). En efecto, el promedio de ocupados afiliados a la seguridad social en las áreas urbanas de la región es de un 54,7%, mientras que entre los ocupados rurales es más de 30 puntos porcentuales inferior, apenas alcanzando el 22,2% (CEPAL 2018c).

Este patrón, resultante de los mayores niveles de informalidad, la incidencia del empleo por cuenta propia, así como del empleo agrícola y el empleo temporal, refleja la existencia de limitaciones a las posibilidades de incrementar el acceso a la protección social por la vía contributiva entre los trabajadores rurales. Se trata de restricciones particularmente rígidas para las mujeres rurales, entre quienes el descenso de cobertura que caracterizó a la región entre los años 2000 y 2005 no solo fue más marcado que para

los hombres, sino que la recuperación que siguió a ese periodo fue muy tímida y menor a la experimentada por sus congéneres.<sup>11</sup> Como resultado, las mujeres ocupadas en el medio rural son el único grupo en el que la afiliación a la seguridad social no creció desde el 2005, presentando inclusive un aumento de la brecha (Rossel 2012).

Cabe señalar que, al igual que en el medio urbano, la afiliación a la seguridad social entre los ocupados rurales está altamente estratificada por ingresos (CEPAL 2012a y 2012b), por lo que los déficits de cobertura de las mujeres se concentran entre las ocupadas con peores condiciones para hacerles frente. Especial mención merece la categoría de trabajadoras por cuenta propia y trabajadoras domésticas no remuneradas, entre los cuales los niveles de afiliación son significativamente más bajos que en otros grupos (Rossel 2012).

La escasa atención y la también escasa protección de las adultas mayores en zonas rurales es digna de destacar, en tanto evidencia que los déficits en el acceso a la seguridad social que se evidencian en la etapa activa se trasladan en forma bastante lineal a la etapa de retiro (Tokman 2006; CEPAL 2012a).

Con el objetivo de resolver algunos de los déficits planteados en el plano contributivo, buena parte de los países de la región ha realizado esfuerzos para mejorar los niveles de acceso y adecuación de sus prestaciones asistenciales no contributivas. A diferencia de lo que ocurre en el pilar contributivo, la cobertura de transferencias asistenciales es mayor en las áreas rurales que en las urbanas (Cecchini y Madariaga 2011). Por otro lado, en el medio rural las principales políticas desplegadas logran, en promedio, cubrir la mayor parte del déficit de ingresos que los hogares requieren para salir de la línea de indigencia, lo que no ocurre en el medio urbano (Cecchini y Madariaga 2011).

Los programas de transferencias condicionadas<sup>12</sup> (PTC) con frecuencia definen a las mujeres como las titulares de las prestaciones (CEPAL 2013). Este componente del diseño de los PTC no ha estado exento de debate. Algunos autores argumentan que la imposición de condicionalidades traslada a la madre una sobrecarga de tareas y responsabilidades (Molyneux 2006) y que

los programas de transferencias suelen tensionar aún más el tiempo de las mujeres, convirtiéndose en la práctica en un desincentivo al trabajo remunerado (Martínez Franzoni y Voreend 2010) o una “trampa de inactividad” (Rodríguez Enríquez 2011). El asunto es que la elección de las mujeres como receptoras formales de la transferencia puede tener costos importantes que los programas deberían abordar, si se quiere evitar una vulneración adicional de los derechos de las mujeres y, en última instancia, una reproducción de las desigualdades de género en torno a la distribución del trabajo remunerado y no remunerado (Orozco Corona y Gammage 2013).

Adicionalmente, en los casos donde los programas no identifican un sujeto responsable de cumplir con las condicionalidades, estas suelen recaer en las mujeres. La conclusión es la misma: una de las metas que se deben autoimponer los programas de transferencias condicionadas es la de adoptar medidas que no tiendan a reforzar los roles de género y, más importante aún, contribuir a la igualdad por medio de la corresponsabilidad familiar.

El desarrollo de políticas asistenciales no contributivas en particular, transferencias condicionadas a familias con hijos y pensiones no contributivas a la vejez orientadas a combatir la pobreza extrema en la población rural (Cohen y Franco 2006; Fiszbein y Schady 2009) ha permitido cubrir, al menos por la vía asistencial, a una porción importante del gran contingente de mujeres rurales hasta entonces desprotegidas por la vía contributiva (de la O Campos et al. 2015). Una gran cantidad de evidencia confirma que muchos de los resultados favorables alcanzados por los PTC en dimensiones como la educación, la salud, la nutrición y el acceso a los alimentos, el empleo, la inserción laboral y el consumo, son incluso más marcados en las áreas rurales.

El desarrollo de políticas asistenciales no contributivas en particular, transferencias condicionadas a familias con hijos y pensiones no contributivas a la vejez orientadas a combatir la pobreza extrema en la población rural (Cohen y Franco 2006; Fiszbein y Schady 2009) ha permitido cubrir, al menos por la vía asistencial, a una porción importante del gran

11. Entre el 2000 y el 2005 la afiliación a la seguridad social en el medio urbano cayó tanto para hombres como para mujeres, pero la recuperación que tuvo lugar los años posteriores no fue igual para ambos grupos. Entre los hombres, los niveles de afiliación aumentaron significativamente, superando incluso el nivel de inicios de la década. Para las mujeres, la recuperación fue más leve y no alcanzó siquiera para igualar los valores de inicios de los 2000.

12. Programas que realizan una transferencia monetaria a familias con hijos, condicionada al cumplimiento de ciertas conductas básicas, como la matrícula y asistencia escolar de los niños y/o los controles periódicos de salud.

contingente de mujeres rurales hasta entonces desprotegidas por la vía contributiva (de la O Campos et al. 2015). Una gran cantidad de evidencia confirma que muchos de los resultados favorables alcanzados por los PTC en dimensiones como la educación, la salud, la nutrición y el acceso a los alimentos, el empleo, la inserción laboral y el consumo, son incluso más marcados en las áreas rurales.

Finalmente, en un marco de protección social inclusiva (Cecchini y Martínez 2011), cabe preguntarse por la adecuación<sup>13</sup> de los distintos programas e intervenciones a la realidad de las mujeres rurales. Los programas y planes de protección social y su arquitectura no se desenvuelven sobre un terreno neutro, sino que se insertan en uno que se encuentra profundamente sesgado y que, como hemos visto, tiende a poner en desventaja a las mujeres respecto de los hombres (Jones y Holmes 2010)

## 5. Visión sistémica

### Un nuevo enfoque para la inclusión de las mujeres rurales al desarrollo

Los Estados de la región tienen una oportunidad única para modificar los antiguos y persistentes sesgos que atentan contra los derechos de las mujeres. Sus derechos sociales pueden y deben estar individualizados en un modelo que favorezca la autonomía y la expansión de sus capacidades, en lugar de estar “familiarizados”, es decir “anclados” a su condición de madres, hijas o esposas. Una agenda transformadora de los programas de protección social para las mujeres, en especial de las que viven en zonas rurales, debería considerar los siguientes aspectos, los que no se presentan en un orden de prioridades:

i. Es preciso flexibilizar las reglas de acceso a la dinámica contributiva y no contributiva para las mujeres, y reconocer que, en un contexto de pobreza e inseguridad alimentaria y nutricional, ambas deberían operar juntas. Ejemplo de esta integración es el Bono al Trabajo de la Mujer implementado en Chile (SENCE 2019), el cual entrega una retribución adicional a las mujeres provenientes de las familias en situación de pobreza que se incorporan al mercado laboral, interrumpiendo así la inercia de un escenario de sueldos bajos que desincentiva el trabajo remunerado de las mujeres a partir de un diagnóstico y abordaje

de las problemáticas que enfrentan. Al mismo tiempo, proporciona un aporte al empleador con el objetivo de incentivar la contratación de mujeres que pertenecen a los grupos más desprivados socialmente. Con estas acciones el programa fomenta un círculo virtuoso de articulación público-privada, contribuyendo a la sensibilización y prevención de la vulneración de los derechos laborales de las mujeres. Otra de las virtudes de esta iniciativa es su complementariedad con el programa de Ingreso Ético Familiar, iniciativa que persigue generar un piso mínimo de protección social, vale decir, la creación de condiciones favorables para una inclusión productiva y social de las mujeres permanente en el tiempo.

La estrategia de vincular la esfera contributiva y la no contributiva, tiene efectos concretos sobre los cimientos que sostienen las múltiples desigualdades que afrontan las mujeres, ya sean estas económicas, sociales, políticas o culturales, contribuyendo a generar condiciones de vida que sirvan como puerta de entrada a entornos alimentarios más nutritivos y saludables.

En particular, es importante reconocer que los PTC no solo amortiguan los efectos de los shocks externos en los ingresos y mejoran el acceso a servicios básicos, sino que tienen el potencial de incidir en dimensiones productivas que son centrales para el bienestar de las mujeres rurales, la seguridad alimentaria y nutricional (Bastagli et al. 2016; ONU Mujeres 2015) y para aminorar los efectos del cambio climático (FAO 2019).

En este sentido, un caso emblemático es el de Brasil, país en el que su Constitución otorgó garantías de trabajo igualitario a trabajadores urbanos y rurales, tras lo cual se dio lugar a un subsistema de aseguramiento rural semicontributivo que considera las relaciones laborales no remuneradas que son parte de las economías familiares. Una buena práctica asociada de esta política de Estado fue la creación de la figura del asegurado obligatorio. Esta consiste en la entrega de pensiones de vejez a trabajadores y trabajadoras rurales por el valor de un salario mínimo, sin previa cotización, tras haberse comprobado el ejercicio efectivo de la actividad. En el caso de las mujeres, para acceder a este programa era necesario que se las reconociera como agricultoras y trabajadoras rurales, lo que fue posible gracias a la

13. La suficiencia, o adecuación de los beneficios, refiere al nivel o cuantía de las prestaciones monetarias o en especie, medida en términos absolutos o relativos, es decir en relación a diversos parámetros como pueden ser los salarios (OIT 2018).

implementación exitosa del Programa Nacional de Documentación de la Trabajadora Rural (PNDTR) (FAO 2017b). Una vez debidamente documentadas, las agri-cultoras podían acceder a los beneficios de las políticas públicas, en este caso al financiamiento de proyectos específicamente diseñados para mujeres de la agricultura familiar, acompañado de servicios de asistencia técnica sensibles al género (Ferro et al. 2014).

De la experiencia brasileña vale subrayar el carácter de política de Estado alcanzado por las medidas tomadas, así como la mirada sistémica que permitió reconocer el nudo crítico a intervenir para garantizar que la población en desventaja, en este caso las mujeres, lograra el acceso a la protección social.

ii. En relación al potencial de adecuación de las políticas de cuidado, la recomendación se centra en evitar focalizar las intervenciones en las mujeres en tanto madres, para lo cual es preciso que los Estados promuevan la corresponsabilidad familiar, la garantía de los derechos ciudadanos de las mujeres y la validación de la diversidad de adultos responsables del cuidado de niños, niñas y personas dependientes (Confederación Sindical Internacional 2016; Samman, Presler-Marshall y Jones 2016).

iii. Es necesario reconocer que las mujeres jóvenes rurales y las que tienen niños pequeños o personas dependientes a su cuidado enfrentan mayor vulnerabilidad, debido a las demandas de cuidado no resueltas. Lo anterior favorece que en muchos casos estén ocupadas en el empleo in-formal, se encuentren desocupadas o simplemente no hayan logrado ingresar al mercado laboral.

iv. Garantizar el acceso a los derechos laborales básicos, así como a la cobertura en seguridad social, a través del establecimiento de licencias de coparentalidad que faciliten la conciliación laboral y familiar, históricamente excluidas de la legislación social nacional.

v. Es imperativo mejorar la provisión de infraestructura extendida de servicios sociales básicos (salud, educación), así como aquellos asociados al acceso y uso efectivo de los anteriores (trans-porte, saneamiento) en las zonas rurales (Seguino 2017).

vi. El desarrollo de estadísticas, informaciones e indicadores desagregados por sexo, grupo etario,

área geográfica y etnia resulta urgente para el diseño, implementación y evaluación de políticas y programas de protección social en la región. Contar con estas informaciones, cuantitativas y cualitativas, facilita el trabajo de incidencia política y permite visibilizar sus efectos positivos en materia de inclusión, así como sus vínculos con otros indicadores de desarrollo, entre ellos la seguridad alimentaria y nutricional.

vii. Los Estados tienen un rol central en la construcción de espacios de sensibilización, capacitación, divulgación, campañas comunicacionales y condiciones de flexibilización para la entrega de prestaciones de protección social a partir de la detección de las necesidades de los ciudadanos y ciudadanas.

En conclusión, los sistemas de protección social basados en un enfoque de derechos deberían ser política de Estado de larga data, basados en la adopción de modelos adecuados en términos socioeconómicos y culturales para la eliminación de la pobreza rural y la reducción de la prevalencia de las distintas formas de malnutrición.

En ellos debería conjugarse el abordaje sistémico, interseccional y territorializado, promoviendo el ejercicio de la agencia y veeduría por parte de la población, en especial las mujeres rurales.

## Referencias bibliográficas

- Asian Development Bank. Balancing the burden? Desk review of women's time poverty and infrastructure in Asia and the Pacific. Manila: Author
- La pobreza rural en América Latina: ¿Qué dicen los indicadores sobre la población indígena y afrodescendiente de la región?. Documento de Trabajo N.º 246. Instituto de Estudios Peruanos (IEP), FAO e Inclusión.
- Ferro, S.L., Baldassary, E., Hora, K. y Qui-roga, M.d.C. 2014. Estudio comparativo regional de asistencia técnica y extensión rural con perspectiva de género. Programa Regional de Género de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar del Mercosur-REAF. Brasilia. Ministerio del Desarrollo Agrar-io (MDA) de Brasil (disponible en: [http://redaf.org.ar/wp-content/uploads/2014/12/ferro\\_asistencia%20\\_tecnica\\_y\\_xtension\\_ru-ral\\_genero2014.pdf](http://redaf.org.ar/wp-content/uploads/2014/12/ferro_asistencia%20_tecnica_y_xtension_ru-ral_genero2014.pdf)).

- Banco Mundial (BM). 2019. Más de mil millones de mujeres carecen de protección legal contra la violencia doméstica y sexual, según un estudio del Banco Mundial. Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2018/02/01/more-than-1-billion-women-lack-legal-protection-against-domestic-sexual-violence-finds-world-bank-study>.
- Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, J., Sturge, G., Schmidt, T. y Pellerano, L. 2016. Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of impacts and the role of design and implementation features. Londres. Overseas Development Institute (ODI) (disponible en: <https://www.odi.org/publications/10505-cash-transfers-what-does-evidence-say-rigorous-review-impacts-and-role-design-and-implementation>).
- Bertranou, E. 2008. Tendencias demográficas y protección social en América Latina y el Caribe. Serie Población y Desarrollo Nº 82. CEPAL-CELADE (disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7224-tendencias-demograficas-proteccion-social-america-latina-caribe>).
- Casas Varez, M. 2017. La transversalización del enfoque de género en las políticas públicas frente al cambio climático en América Latina. Estudios del Cambio Climático en América Latina. Santiago. CEPAL.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. 2011. Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Cuadernos de la CEPAL Nº 95. Santiago (disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/27854-programas-transferencias-condicionadas-balance-la-experiencia-reciente-america>).
- Cecchini, S. y Martínez, R. 2011. Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago. CEPAL (disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2593-proteccion-social-inclusiva-america-latina-mirada-integral-un-enfoque-derechos>).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2006. La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. Santiago (disponible en: [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39245/Pro-teccion\\_social\\_de\\_cara\\_al\\_futuro.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39245/Pro-teccion_social_de_cara_al_futuro.pdf)).
- CEPAL. 2012a. Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social. Santiago (disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27973/1/S1200141\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27973/1/S1200141_es.pdf)).
- CEPAL. 2012b. Panorama Social de América Latina 2011. Santiago (disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1241>).
- CEPAL. 2013. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG). Informe Anual 2012. Los bonos en la mira: aporte y carga de las mujeres. Santiago (disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/35401-observatorio-igualdad-genero-america-latina-caribe-oig-informe-anual-2012-bonos>).
- CEPAL. 2016a. Panorama Social de América Latina 2015. Santiago (disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/S1600175\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/S1600175_es.pdf)).
- CEPAL. 2016b. Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible. XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Montevideo, 25 a 28 de octubre de 2016). Santiago (disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40633/4/S1601248\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40633/4/S1601248_es.pdf)).
- CEPAL. 2017. CEPALSTAT [base de datos en línea].
- CEPAL. 2018a. Proyecto de primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. Santiago (disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43708/4/S1800378\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43708/4/S1800378_es.pdf)).
- CEPAL. 2018b. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Maternidad en adolescentes. Obtenido el 24 de marzo de <https://oig.cepal.org/es/indicadores/maternidad-adolescentes>.
- CEPAL. 2018c. Panorama Social de América Latina 2017. Santiago (disponible en: [https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43708/4/S1800378\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43708/4/S1800378_es.pdf)).

- cepal.org/bitstream/han-dle/11362/42716/7/S1800002\_es.pdf).
- CEPAL. 2018d. El feminicidio, la expresión más extrema de la violencia contra las mujeres. Notas para la igualdad N°27. Santiago (disponible en: <https://oig.cepal.org/es/notas/nota-la-igualdad-no-27-feminicidio-la-expresion-mas-extrema-la-violencia-mujeres>)
  - CEPAL. 2019. Promedio de años de estudio de la población de 25 a 59 años de edad según sexo y por área geográfica. Obtenido de CEPALSTAT el 17 de marzo de 2019.
  - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Programa Mundial de Alimentos (PMA). 2017. El costo de la doble carga de la malnutrición. Obtenido de [http://es.wfp.org/sites/default/files/es/file/es-panol\\_brochure\\_26\\_abril\\_2017.pdf](http://es.wfp.org/sites/default/files/es/file/es-panol_brochure_26_abril_2017.pdf)
  - Cohen, E. y Franco, R. 2006. Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana. México D.F. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)/Fondo de Cultura Económica.
  - Confederación Sindical Internacional. 2016. Investing in the Care Economy. A gender analysis of employment stimulus in seven OECD countries. UK Women's Budget Group (disponible en: <https://www.ituc-csi.org/investing-in-the-care-economy>).
  - de la O Campos, A. 2015. Empowering rural women through social protection. Rural Transformations. Technical Paper Series N° 2 (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4696e.pdf>).
  - de la O Campos, A., Faret, P., Yáñez, S. y Parada, S. 2015. Protección social de las trabajadoras de la agricultura familiar en América Latina y el Caribe: avances y desafíos. Las transformaciones rurales. Serie de documentos técnicos N° 4 Protección social. Santiago. FAO (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i5150s.pdf>).
  - Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 2011. The State of Food and Agriculture 2010-11. Women in Agriculture. Roma (disponible en: <http://www.fao.org/publications/sofa/2010-11/en>).
  - FAO. 2016a. Alcanzar nuestras metas. El programa de la FAO para la igualdad de género en la agricultura y el desarrollo rural. Santiago (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i6618s.pdf>).
  - FAO. 2016b. Influir en los entornos alimentarios en pro de dietas saludables. Santiago (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i6491s.pdf>).
  - FAO. 2016c. Género y Sistemas Agroalimentarios Sostenibles. Estudios de Caso: Yuca, Quihua, Maíz y Algodón. Santiago (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i5724s.pdf>).
  - FAO. 2017a. El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación. Aprovechar los sistemas alimentarios para lograr una transformación rural inclusiva. Santiago (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i7658s.pdf>).
  - FAO. 2017c. FAO Social Protection Framework. Promoting Rural Development for All. Roma (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i7016e.pdf>).
  - FAO. 2018a. Avances y desafíos de las mujeres rurales en el marco de la estrategia de género del plan SAN CELAC 2025. Santiago (disponible en: <http://www.fao.org/3/i8750es/i8750ES.pdf>).
  - FAO. 2018b. FAO Technical Guide 1. Introduction to gender-sensitive social protection programming to combat rural poverty: Why is it important and what does it mean? Roma (disponible en: <http://www.fao.org/3/CA2026EN/ca2026en.pdf>).
  - FAO. 2019. From protection to production project. Obtenido de <http://www.fao.org/eco-nomic/ptop/home/about/en/>
  - Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Programa Mundial de Alimentos (PMA) y Organización Mundial de la Salud (OMS). 2018. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición. Roma (disponible en: <http://www.fao.org/3/I9553ES/i9553es.pdf>).

- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Organización Panamericana de la Salud (OPS), Programa Mundial de Alimentos (WFP) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). 2018. Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018. Santiago (disponible en: <http://www.fao.org/3/CA2127ES/CA2127ES.pdf>).
- Farrell, P., Thow, A.M., Abimbola, S., Faruqi, N. y Negin, J. 2018. How food insecurity could lead to obesity in LMICs: When not enough is too much. A realist review of how food insecurity could lead to obesity in low-and middle-income countries. *Health Promotion International*, 33(5): 812-26.
- Fiszbein, A. y Schady, N. 2009. Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty. Washington, D.C. Banco Mundial.
- Gamage, S. 2010. Time-Pressed and Time Poor: Unpaid Household Work in Guatemala. *Feminist Economics*, 16(3):79-112.
- Grupo del Banco Mundial. 2018. Women, Business and the Law 2018. Washington, D.C.
- Hawkes, C., Smith, T.G., Jewell, J., Wardle, J., Hammond, R.A., Friel, S., Thow, A.M. y Kain, J. 2015. Smart food policies for obesity prevention. *The Lancet*, 385 (9985): 2410-21.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). 2019. The double burden of malnutrition. Policy brief (disponible en: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/255413/WHO-NMH-NHD-17.3-eng.pdf?ua=1>).
- ONU Mujeres. 2015. El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016: Transformar las economías para realizar los derechos (disponible en: <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/poww-2015-2016-es.pdf?la=es&vs=0>).
- Orozco Corona, M.E. y Gamage, S. 2013. Cash transfer programmes, poverty reduction and women's economic empowerment: Experience from Mexico. Working paper No. 1/2017. Ginebra. International Labour Office (ILO).
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Organización Mundial de la Salud (OMS). 2019. Determinantes sociales. Obtenido el 15 de marzo de 2019 de [https://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_topics&view=article&id=336&Itemid=40924&lang=](https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_topics&view=article&id=336&Itemid=40924&lang=)
- Quisumbing, A.R., Brown, L., Sims Feldstein, H., Haddad, L. y Peña, C. 1995. Women the key to food security. Washington, D.C. International Food Policy Research Institute.
- Ribe, H., Robalino, D. y Walker, I. 2010. Hacia una protección social eficaz para todos en América Latina y el Caribe. De los Derechos a la Realidad. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Rodríguez Enríquez, C. 2011. Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina? Serie Mujer y Desarrollo, No 109. Santiago. CEPAL.
- Roffman, R. y Luchetti, L. 2006. Pension systems in Latin America: Concepts and measurements of coverage. SP Discussion Paper 0616. Washington, D.C. Banco Mundial.
- Rossel, C. 2012. Protección social y pobreza rural en América Latina. Santiago. FAO/CEPAL (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-au333s.pdf>).
- Samman, E., Presler-Marshall, E. y Jones, N. 2016. Women's work, Mothers, children and the global childcare crisis. Londres. ODI (disponible en: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/10333.pdf>).
- Seguino S. 2017. Financing for Gender Equality: Reframing and Prioritizing Public Expenditures to Promote Gender Equality. En Z. Khan Z. y N. Burn (coords.) Financing for Gender Equality. Gender, Development and Social Change. Londres. Palgrave Macmillan.
- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo de Chile (SENCE). 2019. Bono al Trabajo de la Mujer. Obtenido el 2 de abril de 2019 de <http://www.sence.cl/portal/Oportunidades/Subsidios/Bono-al-Trabajo-de-la-Mujer/>
- Tokman, V. 2006. Inserción laboral, mercado de trabajo y protección social. Colección documentos de proyecto, LC/W.82. Santiago. CEPAL-GTZ.