



Asamblea General

Distr. general
1 de julio de 2024
Español
Original: inglés

Septuagésimo noveno período de sesiones
Tema 22 c) 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

Aprovechar la protección social para la igualdad de género, la resiliencia y la transformación

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 [74/235](#), la Asamblea General solicitó al Secretario General que actualizara el *Estudio mundial* para examinarlo en su septuagésimo noveno período de sesiones. En el presente *Estudio mundial*, el noveno que se publica, se hace balance de los progresos, las lagunas y los retos relacionados con la creación de sistemas de protección social integrales que respondan a las cuestiones de género; además, en él se proporcionan ejemplos y recomendaciones sobre cómo estos sistemas pueden mejorar la protección de las mujeres y las niñas frente a la pobreza y las privaciones, reforzar su resiliencia ante las perturbaciones y transformar las normas sociales, las estructuras y las instituciones que les impiden aprovechar todo su potencial.

* [A/79/50](#).



Índice

	<i>Página</i>
I. Las crisis prolongadas y la pobreza persistente exigen una protección social integral que responda a las cuestiones de género	4
A. Introducción	4
B. En un mundo en crisis, no todas las personas corren el mismo riesgo	5
C. Con sistemas de protección social integrales que respondan a las cuestiones de género se podrían volver a encarrilar los Objetivos de Desarrollo Sostenible	6
D. Adoptar un enfoque doble	7
II. Las brechas de género persistentes en la protección social afectan de múltiples formas a lo largo de toda la vida	7
A. Introducción	7
B. Disparidades de género a todas las edades	10
III. Los sistemas de protección social integrales que responden a las cuestiones de género pueden construirse de forma gradual	12
A. Introducción	12
B. Ampliar la protección social a las trabajadoras informales	12
C. Establecer los cuidados como pilar transversal de los sistemas de protección social	14
IV. Hay que hacer más para que la protección social responda a las necesidades de las mujeres y las niñas en las crisis agudas y prolongadas	16
A. Introducción	16
B. Ampliar el apoyo en entornos afectados por crisis y conflictos	17
C. Establecer conexiones con la acción climática	18
V. El cambio transformador requiere enfoques integrados a nivel de programas y de políticas	19
A. Introducción	19
B. “Efectivo plus”: integración y coordinación a nivel de programas	21
C. Transiciones justas en materia de género: integración y coordinación para una transformación más amplia	23
VI. Los sistemas de prestación son decisivos para que las mujeres tengan acceso a la protección social y para sus experiencias con ella	25
A. Introducción	25
B. Las barreras específicas de género que afectan a la prestación agravan otras formas de exclusión	25
C. Los elementos constitutivos de los sistemas de prestación integrales que responden a las cuestiones de género	26

VII.	Es necesario superar tanto a escala nacional como mundial los retos financieros de la protección social que responde a las cuestiones de género	31
A.	Introducción	31
B.	Un entorno global complejo	32
C.	La necesidad de una nueva generación de pactos fiscales	33
D.	Igualar las condiciones a escala mundial	36
VIII.	Conclusiones y recomendaciones	37
A.	Corregir las brechas y los sesgos de género que existen en los sistemas, políticas y programas ordinarios de protección social	38
B.	Adaptar las políticas y los programas de protección social para atender las necesidades de las mujeres y las niñas durante las crisis agudas y prolongadas	38
C.	Mejorar la coordinación con políticas de empleo y servicios públicos que respondan a las cuestiones de género	39
D.	Adoptar un enfoque de la prestación de la protección social que se base en los derechos	39
E.	Aumentar la financiación de la protección social y la igualdad de género	40
F.	Fortalecer la participación y la rendición de cuentas para la protección social que responda a las cuestiones de género	40
G.	Mejorar los datos, las pruebas y los conocimientos para la protección social que responda a las cuestiones de género	40

I. Las crisis prolongadas y la pobreza persistente exigen una protección social integral que responda a las cuestiones de género

A. Introducción

1. En los últimos años, se han sucedido diversas perturbaciones que sacudieron el mundo, desde la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) hasta las crisis alimentaria, financiera y de los combustibles. Los conflictos violentos son una realidad letal para miles de millones de personas, y los desastres relacionados con el clima van en aumento.

2. Las perturbaciones se han producido en un contexto de fallos sistémicos de larga data que agravan las desigualdades dentro de los países y entre ellos. El ciclo constante de crisis económicas, aumento de la deuda y austeridad está impidiendo que se realicen inversiones muy necesarias en protección social y servicios públicos. La crisis latente de los cuidados hace que millones de niños y adultos que dependen de los cuidados no reciban suficiente apoyo, al tiempo que impone decisiones difíciles y costos enormes a las mujeres y las niñas que se encargan de cuidados no remunerados. Los modelos de desarrollo imperantes no han logrado crear suficientes empleos decentes y medios de vida. Las innovaciones tecnológicas y digitales encierran un gran potencial de crecimiento y creación de empleo, pero también podrían intensificar las disparidades existentes en el mercado laboral y abrir nuevas brechas digitales, por ejemplo entre las mujeres y los hombres.

3. Cuando las diferentes perturbaciones y factores de estrés se agravan mutuamente, dan lugar a un contexto de “adversidad implacable”¹ que, a su vez, hace que se arraigue la pobreza crónica y que aumente el número de personas vulnerables a la pobreza. Se ha demostrado que la pobreza es muy dinámica en ciertos países². Existen múltiples desencadenantes del empobrecimiento, como la mala salud, el aumento del precio de los alimentos y la degradación de las tierras, que ocasionan que una gran parte de la población experimente pobreza en algún momento de su vida. Las dinámicas domésticas, familiares y de género también influyen. Por ejemplo, el aumento en la proporción de familiares a cargo, incluidos niños, con respecto al número de integrantes del hogar que perciben ingresos se asocia con un mayor riesgo de empobrecimiento en diversos países. Los sistemas de protección social son una respuesta fundamental ante esos riesgos, pero deben estar en sintonía con las dinámicas de la pobreza, generizadas y variables, que van más allá de los ingresos.

4. La desigualdad de género determina cómo se vive la pobreza y amplifica de forma constante la vulnerabilidad ante las perturbaciones y los factores de estrés. Además, limita la capacidad de acción de las mujeres y las niñas, y su acceso a los recursos dentro y fuera del hogar. Las brechas de género existentes en las tasas de pobreza son evidentes en todas las etapas de la vida y reflejan vulnerabilidades específicas por motivos de género y edad que, con frecuencia, se acumulan en el caso de las mujeres, las niñas y las personas de género diverso³ que sufren formas múltiples e interseccionales de discriminación. Los hogares encabezados por una mujer tienen

¹ Janice Jiggins, “Women and seasonality: coping with crisis and calamity”, *IDS Bulletin*, vol. 17, núm. 3 (julio de 1986).

² Vidya Diwakar, “Women’s agency amidst shocks: a gendered analysis of poverty dynamics and implications for social protection in Bangladesh, Peru and Tanzania”, serie de documentos de debate de ONU-Mujeres (de próxima publicación).

³ Véase la definición de “género diverso” proporcionada por el Experto Independiente sobre la orientación sexual e identidad de género, disponible en www.ohchr.org/es/special-procedures/ie-sexual-orientation-and-gender-identity/struggle-trans-and-gender-diverse-persons.

más probabilidades de verse afectados gravemente por las perturbaciones que los encabezados por un hombre, y a la vez es menos probable que una mujer perciba ayudas públicas⁴. Las mujeres y las niñas también suelen ser las que soportan la peor parte de los mecanismos negativos de afrontamiento, como un menor consumo de alimentos, la venta forzosa de activos y el empleo en ocupaciones peor pagadas y más precarias.

B. En un mundo en crisis, no todas las personas corren el mismo riesgo

5. Las experiencias de las mujeres demuestran que, si bien las perturbaciones y las crisis tienen un alcance cada vez más global, no todas las personas corren el mismo riesgo de sufrir sus consecuencias. La vulnerabilidad no es innata a determinados grupos, sino más bien contextual e interseccional, causada por dinámicas históricas, geográficas, políticas, ecológicas y sociales⁵. Al influir en la exposición a los riesgos de los países, las comunidades, los hogares y las personas, así como en su capacidad de reacción, estas dinámicas acaban determinando quién sufre los peores efectos colaterales.

6. Las perturbaciones recientes han agravado las desigualdades existentes dentro de los países y entre ellos, además de socavar los esfuerzos colectivos por combatir esas desigualdades. La pandemia de COVID-19 dio lugar al mayor aumento de la desigualdad entre países en tres decenios⁶ y dejó patente que existen capacidades muy dispares a la hora de responder ante los impactos económicos y sociales. Entre 2020 y 2021, por ejemplo, el gasto medio per cápita en protección social fue 93 veces mayor en los países de ingreso alto que en los países de ingreso bajo⁷.

7. En el interior de los países, la desigualdad impide erradicar la pobreza a través de múltiples canales⁸. La concentración de la riqueza y los ingresos, junto con unos sistemas fiscales débiles y regresivos, limitan el espacio fiscal existente para reducir la pobreza y permiten que las élites consoliden sus privilegios⁹. De la intersección entre las desigualdades verticales, basadas en los ingresos, y las desigualdades horizontales, vinculadas al género, la raza, la etnia, la discapacidad y otros marcadores, surgen desventajas perniciosas. En el caso de las mujeres y las niñas, la vulnerabilidad es indisociable de las múltiples disparidades interseccionales que conforman su vida cotidiana. Entre ellas se encuentran las brechas persistentes en el acceso a un trabajo decente y los recursos económicos, la capacidad de acción y el poder de decisión limitados, la responsabilidad desproporcionada en cuanto al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, y la violencia de género generalizada.

8. En este mundo propenso a las crisis, los avances en materia de igualdad de género y erradicación de la pobreza se encuentran muy estancados, lo que hace cada vez más improbable que se logren los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030. Las previsiones para 2024 de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) indican que cerca

⁴ Diwakar, “Women’s agency amidst shocks”.

⁵ Rachel Sabates-Wheeler y Stephen Devereux, “Social protection for transformation”, *IDS Bulletin*, vol. 38, núm. 3 (mayo de 2007).

⁶ *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023: edición especial. Por un plan de rescate para las personas y el planeta* (publicación de las Naciones Unidas, 2023).

⁷ Ugo Gentilini, *Cash Transfers in Pandemic Times: Evidence, Practices and Implications from the Largest Scale Up in History* (Washington D. C., Banco Mundial, 2022).

⁸ Katy Bergstrom, “The role of inequality for poverty reduction”, documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas, núm. 9409 (Washington D. C., Banco Mundial, 2020).

⁹ Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, *Crises of Inequality: Shifting Power for a New Eco-Social Contract* (Ginebra, 2022).

del 10 % de las mujeres y las niñas viven en hogares sumidos en la pobreza extrema, frente a poco más del 9 % de los hombres y los niños. Esto significa que el número de mujeres y niñas pobres supera en 22 millones al número de hombres y niños pobres y, si se mantienen las tendencias actuales, la brecha de pobreza entre géneros perdurará hasta 2030¹⁰. Los conflictos y el cambio climático han generado nuevas presiones. Si llegara a concretizarse el peor de los escenarios climáticos, la cifra de mujeres y niñas abocadas a la pobreza para mediados de siglo podría aumentar hasta en 158,3 millones, con lo cual superaría en 16 millones la de hombres y niños. El número de mujeres y niñas que padecen inseguridad alimentaria podría incrementarse hasta en 236 millones, frente a 131 millones en el caso de los hombres y los niños¹¹.

C. Con sistemas de protección social integrales que respondan a las cuestiones de género se podrían volver a encarrilar los Objetivos de Desarrollo Sostenible

9. Para encarrilar a los países hacia el logro de los Objetivos y el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos, podría ser fundamental contar con sistemas de protección social integrales que respondan a las cuestiones de género y estén en sintonía con las dinámicas interseccionales de la pobreza y las crisis. Este tipo de sistemas de protección social combinan regímenes contributivos y no contributivos para afrontar múltiples riesgos y vulnerabilidades; conectan a las mujeres y las niñas con los servicios esenciales, los mercados laborales y las oportunidades de subsistencia; y se rigen por los principios de equidad y justicia en su financiación.

10. El potencial para generar efectos positivos es enorme. En diferentes países, el mayor gasto en protección social se relaciona con menores niveles de pobreza y desigualdad de los ingresos¹². Si se diseñan bien, esos sistemas podrían mitigar tanto la pobreza que experimentan las mujeres y las niñas a lo largo de su vida como el impacto de las perturbaciones sistémicas (protección). Además, podrían reforzar las capacidades para resistir a las perturbaciones (prevención) y facilitar vías sostenibles para salir de la pobreza mediante nuevas capacidades y el acceso a medios de vida sostenibles (promoción). Como parte de estrategias de desarrollo más amplias, podrían transformar las normas, las estructuras y las instituciones que perpetúan la pobreza y la desigualdad¹³, desde impulsar la resiliencia y el empoderamiento de las mujeres y las niñas en los hogares y las comunidades a velar por que las instituciones públicas atiendan sus necesidades. En combinación con las políticas macroeconómicas y laborales, podrían orientar las economías y las sociedades hacia un desarrollo más inclusivo y justo, y contribuir a reparar y renovar el contrato social, cada vez más fracturado.

11. Para aprovechar el potencial transformador de la protección social, resulta indispensable adoptar un enfoque que responda a las cuestiones de género y esté basado en los derechos. Este tipo de enfoque va más allá de las redes de protección social extremadamente selectivas y fomenta de manera activa la solidaridad, la mancomunación de riesgos y la redistribución entre los grupos de ingresos, los

¹⁰ Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y Naciones Unidas, *El progreso en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: panorama de género 2023* (Nueva York, 2023).

¹¹ *Ibid.*

¹² Organización Internacional del Trabajo (OIT), *World Social Protection Report 2024–26: Universal Social Protection for Climate Action and a Just Transition* (Ginebra, 2024).

¹³ Stephen Devereux y Rachel Sabates-Wheeler, *Transformative Social Protection*, documento de trabajo del IDS, núm. 232 (Brighton, Institute of Development Studies, 2024).

géneros y las generaciones. No se limita a los procesos descendentes y tecnocráticos de toma de decisiones, sino que involucra a las personas y los grupos marginados y los empodera, entre otras cosas reforzando el papel que cumplen en la configuración de los sistemas de protección social. Son importantes tanto las prestaciones y los servicios prestados como el modo de obtenerlos; por ello, en todos los aspectos del diseño y la prestación, no se deben perder de vista en ningún momento la dignidad, la capacidad de acción y el empoderamiento.

D. Adoptar un enfoque doble

12. Las perturbaciones recurrentes y las crisis múltiples plantean retos significativos en materia de diseño, coordinación, financiación y prestación de una protección social integral que responda a las cuestiones de género. Para hacer frente a estos retos, es necesario adoptar un enfoque doble que se adapte al tipo específico de perturbación, el grado de vulnerabilidad previo y la madurez de los sistemas de protección social anteriores.

13. En primer lugar, los países deben seguir progresando hacia sistemas de protección social sólidos que respondan a las cuestiones de género, eliminen las brechas de género persistentes y atiendan a todos los tipos de riesgos y vulnerabilidades a los que se enfrentan las mujeres y las niñas a lo largo de su vida (véanse las seccs. II y III). Esto requiere inversiones a largo plazo en capacidad fiscal, administrativa y técnica, pero los países pueden avanzar de manera gradual en esa dirección¹⁴. En segundo lugar, urge adaptar a corto plazo las políticas y los programas de protección social existentes para responder mejor a los riesgos y vulnerabilidades específicos de género cuando las perturbaciones sistémicas afectan a grandes sectores de la población al mismo tiempo (véase la secc. IV).

14. En épocas de crisis y en épocas “normales”, los sistemas, las políticas y los programas de protección social han de sustentarse en mecanismos de coordinación que conecten a las mujeres y las niñas con los servicios esenciales y refuercen su acceso a medios de vida sostenibles (véase la secc. V); en sistemas de prestación inclusivos que aborden las barreras específicas de género (véase la secc. VI); y en una financiación adecuada y sostenible, procedente tanto de recursos nacionales como internacionales (véase la secc. VII).

II. Las brechas de género persistentes en la protección social afectan de múltiples formas a lo largo de toda la vida

A. Introducción

15. Los sistemas de protección social integrales que responden a las cuestiones de género son la forma más eficaz de proteger a las mujeres y las niñas frente a la pobreza y fortalecer su resiliencia ante múltiples perturbaciones a lo largo de su vida. Sin embargo, a pesar de los grandes avances logrados en el último decenio, en la mayoría de los casos estos sistemas no existen.

16. Las carencias más profundas afectan a los países y los grupos de población que afrontan los riesgos más graves. En 2023, por primera vez, más de la mitad de la población mundial (el 52,4 %) estaba cubierta por al menos una prestación de

¹⁴ Stephen Kidd, Nayha Mansoor y Angela Barca, “An affordable and feasible pathway to universal social security”, junio de 2023.

protección social¹⁵. Sin embargo, resulta alarmante que 3.800 millones de personas, incluidos 2.000 millones de mujeres y niñas, estén totalmente desprotegidos, y se está dejando cada vez más atrás a las personas de los países de ingreso bajo. Mientras que los países de ingreso alto se han ido aproximando a la cobertura universal y los países de ingreso mediano han avanzado de manera considerable en la eliminación de las brechas, la cobertura en los países de ingreso bajo sigue siendo inferior al 10 % y apenas ha aumentado desde 2015 (véase la figura I).

17. Las brechas de género en la protección social siguen siendo notables en todos los grupos de ingresos, excepto en los países de ingreso alto. En 2023, a nivel mundial, el 54,6 % de los hombres tenían acceso al menos a una prestación de protección social, frente al 50,1 % de las mujeres¹⁶. Incluso en los casos en que las mujeres disfrutaban de una cobertura relativamente buena, las cuantías de las prestaciones suelen ser insuficientes y los tipos de prestaciones disponibles para ellas no siempre concuerdan con sus derechos y necesidades. La falta de atención hacia las vulnerabilidades y las desigualdades específicas de género suele agravarse durante las emergencias. De las más de 3.000 medidas relacionadas con la protección social y los mercados laborales que adoptaron 226 países y territorios entre marzo de 2020 y agosto de 2021, en pleno apogeo de la pandemia de COVID-19, solo el 12 % se centraba en la seguridad económica de las mujeres y apenas el 7 % prestaba apoyo para la creciente demanda de trabajo de cuidados no remunerado¹⁷. Igual de nefastos fueron los resultados que reveló un análisis de las medidas de protección social adoptadas por 171 países en respuesta a la crisis del costo de la vida de 2022-2023¹⁸.

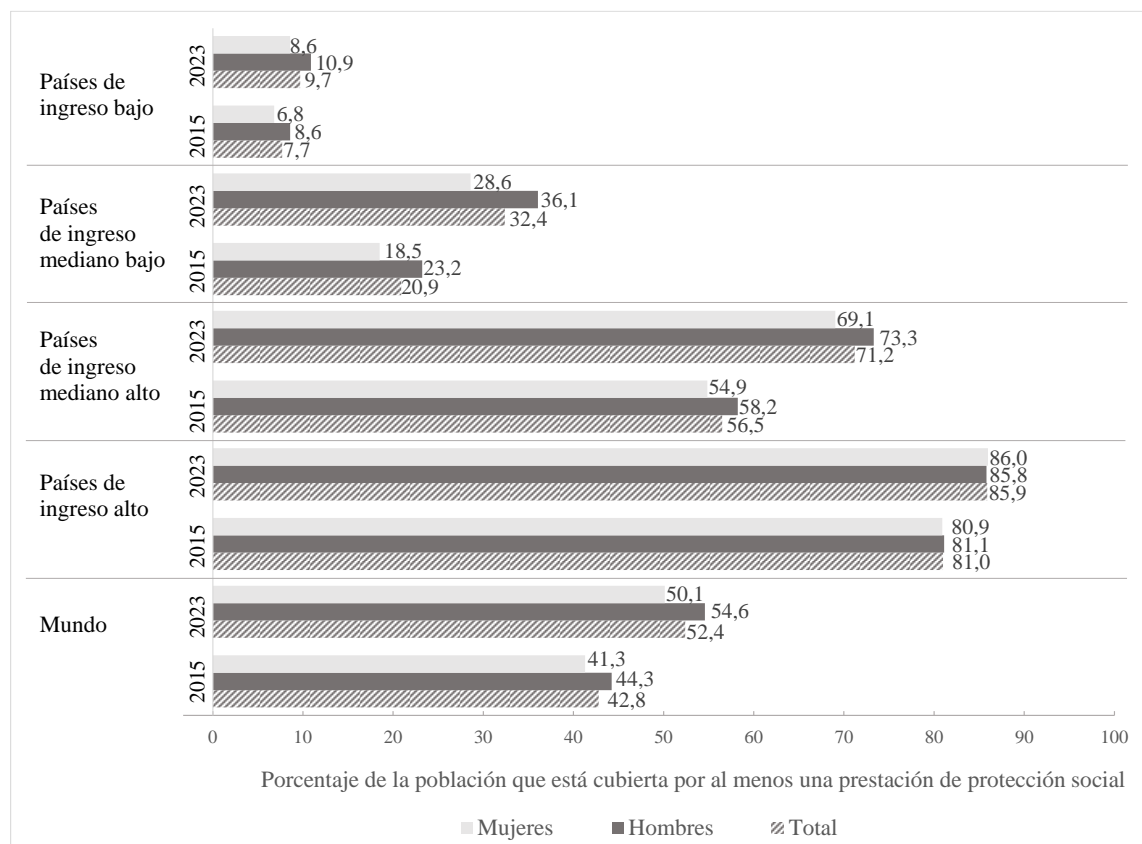
¹⁵ OIT, *World Social Protection Report 2024–26*.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ ONU-Mujeres y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Government Responses to COVID-19: Lessons on Gender Equality for a World in Turmoil* (Nueva York, ONU-Mujeres, 2022).

¹⁸ Análisis realizado por ONU-Mujeres basándose en Ugo Gentilini *et al.*, *Tracking Global Social Protection Responses to Inflation*, documento de trabajo sobre empleo y protección social, núm. 2305 (Washington D. C., Banco Mundial, 2023).

Figura I
Cobertura efectiva de protección social, estimaciones mundiales, por sexo y nivel de ingresos, variación de 2015 a 2023



Fuente: Basado en Organización Internacional del Trabajo, *World Social Protection Report 2024–26: Universal Social Protection for Climate Action and a Just Transition* (Ginebra, 2024).

Nota: La cobertura efectiva de protección social se refiere a la proporción de la población total que recibe al menos una prestación de protección social contributiva o no contributiva, o que cotiza de forma activa al menos a un régimen de seguridad social. Los totales globales y por grupo de ingresos se ponderan en función del grupo de población.

18. Los países afectados por conflictos tienen algunas de las tasas de cobertura más bajas, por ejemplo: un 7,5 % en el Afganistán, un 12,6 % en Malí (14 % en el caso de los hombres frente a un 10 % en el de las mujeres), un 6,3 % en Myanmar y un 7 % en el Yemen¹⁹. Además, según un examen de 122 países realizado en 2022, en los países con el riesgo climático más elevado menos del 10 % de las personas vulnerables estaban cubiertas por programas de protección social, frente a un 78 % en los países con el riesgo climático más bajo²⁰.

¹⁹ OIT, “Indicador ODS 1.3.1 - Proporción de la población cubierta por sistemas/pisos de protección social (%) - Anual”, explorador de ILOSTAT. Puede consultarse en https://rshiny.ilo.org/dataexplorer56/?lang=es&id=SDG_0131_SEX_SOC_RT_A (consultado el 1 de mayo de 2024).

²⁰ Ritu Bharadwaj, *Social Protection to Enhance Climate Resilience: What Works Where?* (Londres, International Institute for Environment and Development, 2022).

B. Disparidades de género a todas las edades

19. Resulta difícil determinar las brechas de género en el acceso a la protección social respecto de cada grupo de edad debido a los múltiples retos que plantea la forma en que se reúnen, procesan y almacenan los datos sobre la protección social²¹. No obstante, la información y las investigaciones más recientes indican que existen brechas y sesgos persistentes.

20. La protección social de los niños continúa siendo irregular: solo el 28,2 % de los niños (de 0 a 15 años) en el mundo están cubiertos por prestaciones familiares o por hijos a cargo²². La protección social puede ayudar a afrontar los riesgos específicos de género durante la infancia, como el bajo nivel de escolarización y asistencia a la escuela causado por el matrimonio infantil, precoz y forzado, el embarazo en la adolescencia o las responsabilidades de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en el caso de las niñas, riesgos que tienden a aumentar durante las perturbaciones y las crisis. También puede proporcionar ingresos regulares y fiables a las mujeres que tienen niños a su cargo, sobre todo a las que cuentan con un apoyo limitado o nulo de sus parejas masculinas²³.

21. Solo el 16,7 % de la población en edad de trabajar recibe prestaciones en efectivo, una cifra que apenas ha aumentado desde 2015. Existen pocos datos desglosados por sexo sobre la cobertura efectiva en caso de desempleo. Si bien las tasas de cobertura legal de las mujeres son ligeramente superiores a las de los hombres²⁴, es probable que haya una gran brecha de implementación entre la cobertura legal y la efectiva. Las mujeres suelen enfrentarse a obstáculos mayores a la hora de acceder a las prestaciones de desempleo porque en su vida laboral tienen más contratos temporales y a tiempo parcial o interrupciones en el empleo. Las mujeres jóvenes, las migrantes y las que trabajan por cuenta propia, en la agricultura o en plataformas digitales apenas tienen probabilidades de acceder a las prestaciones por desempleo cuando pierden su trabajo o su fuente de ingresos.

22. Tampoco existe una cobertura adecuada de los riesgos y las vulnerabilidades asociados a los cuidados. A escala mundial, en 2023, solo el 36,4 % de las mujeres con recién nacidos recibían prestaciones de maternidad. Había grandes variaciones regionales en la cobertura, desde un 94,4 % en Australia y Nueva Zelandia a un mero 5,9 % en África Subsahariana²⁵. Incluso cuando las mujeres disponen de licencia de maternidad, la falta de cuidados infantiles asequibles y de calidad puede hacer peligrar sus perspectivas laborales. Entre el final de las licencias previstas por ley para el cuidado de los hijos y el inicio de la atención y educación universales y gratuitas de la primera infancia o de la enseñanza primaria obligatoria existe un

²¹ Maja Gavrilovic y Tia Palermo, “Mapping of gender and social protection data”, informe final encargado como parte del eje de trabajo en materia de datos de género del Grupo de Trabajo sobre Género de la Junta de Cooperación Interinstitucional en materia de Protección Social, 18 de octubre de 2023.

²² Los datos sobre la cobertura efectiva de las prestaciones familiares y por hijos a cargo solo se desglosan por sexo en un número reducido de países. Véase OIT, *World Social Protection Report 2024–26*.

²³ ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2019-2020: familias en un mundo cambiante* (Nueva York, 2019).

²⁴ Estimaciones de la OIT basadas en OIT, *World Social Protection Report 2024–26*. El hecho de que las tasas de cobertura legal sean más elevadas entre las mujeres puede deberse en parte a que las mujeres que se contabilizan como población activa tienden a trabajar con más frecuencia que los hombres en sectores y ocupaciones que ofrecen cobertura legal por desempleo, como el sector público.

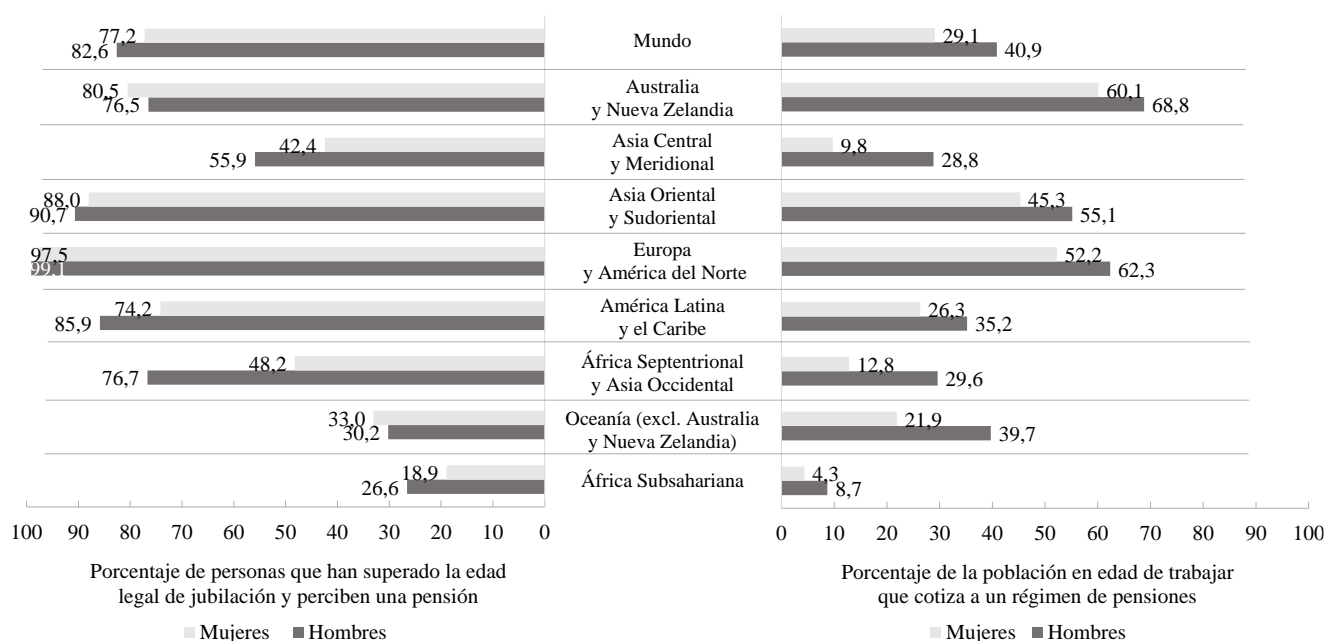
²⁵ *Ibid.*

desfase global de 4,2 años²⁶. Durante ese período intermedio, para atender a los niños se recurre a trabajo de cuidados no remunerado o servicios disponibles en el mercado, que resultan demasiado costosos para muchas familias.

23. A una edad avanzada, el 77,2 % de las mujeres que han superado la edad legal de jubilación perciben una pensión de vejez, frente al 82,6 % de los hombres, unas cifras que varían de forma significativa de una región a otra (véase la figura II). Durante su vida laboral, las mujeres tienden a hacer menos cotizaciones periódicas a un régimen de pensiones que los hombres; por ello, también tienen menos probabilidades que ellos de percibir pensiones de vejez contributivas, que a menudo son más cuantiosas que las no contributivas o que las pensiones sociales financiadas a través de los impuestos generales²⁷. Incluso en países donde las mujeres disfrutaban de un acceso relativamente amplio, la cuantía de las prestaciones puede ser tan solo una fracción de la correspondiente a los hombres. En determinados países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), las transferencias de pensiones a las mujeres mayores de 65 años fueron, en promedio, un 26 % inferiores que las de los hombres²⁸.

Figura II

Mujeres y hombres cubiertos por un régimen de pensiones de vejez, por sexo y región, 2023



Fuente: Análisis de ONU-Mujeres basado en OIT, *World Social Protection Report 2024–26*.

Nota: Los totales mundiales y regionales están ponderados en función de la población en edad de trabajar de 15 años o más en el caso de los cotizantes activos y de la población de 65 años o más en el caso de los beneficiarios.

24. A lo largo de la vida, la mala salud es un riesgo que aumenta con las crisis en cascada, incluido el cambio climático. Aunque el porcentaje de personas que no están cubiertas por los servicios de salud esenciales se redujo en 15 puntos porcentuales

²⁶ OIT, “Los beneficios de invertir en paquetes de políticas transformadoras de cuidado infantil para avanzar hacia la igualdad de género y la justicia social”, octubre de 2023.

²⁷ OIT, *World Social Protection Report 2024–26*.

²⁸ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Towards Improved Retirement Savings Outcomes for Women* (París, 2021).

entre 2000 y 2021, las mejoras llevan estancadas desde 2015²⁹. La población que afronta gastos directos catastróficos en salud se disparó de 588 millones de personas en 2000 a 1.040 millones en 2019³⁰. Las mujeres suelen verse más afectadas por los gastos directos debido a las necesidades específicas de salud de su género, como la atención y los servicios de la salud sexual y reproductiva. Además, a menudo presentan tasas más elevadas de ciertas enfermedades crónicas y trastornos mentales que no están adecuadamente cubiertos por los paquetes esenciales de atención de la salud³¹. En diversos países, la discriminación y la violencia contra las personas LGBTIQ+ limitan sobremanera su acceso a una atención de la salud adecuada y digna (véase [A/74/181](#)).

III. Los sistemas de protección social integrales que responden a las cuestiones de género pueden construirse de forma gradual

A. Introducción

25. Para crear sistemas de protección social integrales que respondan a las cuestiones de género es necesario eliminar las brechas de género en materia de cobertura, adecuación y amplitud. Ese tipo de brechas son el resultado de desigualdades que afectan a las mujeres a lo largo de su vida. Cuando se encuentran en edad de trabajar, por ejemplo, las mujeres participan menos en el mercado laboral, perciben salarios más bajos e interrumpen más su carrera que los hombres para cuidar de los familiares a cargo. En muchos países, están además sobrerrepresentadas en empleos informales, atípicos y peor remunerados. Esto significa que suelen cotizar menos (y con menor frecuencia) a la seguridad social que los hombres.

26. Los distintos regímenes de protección social privilegian en diferente medida los patrones de vida y empleo de los hombres, lo que demuestra que el diseño de las políticas importa y puede servir para corregir las desigualdades, en lugar de limitarse a reproducirlas. En las secciones siguientes se abordan dos instrumentos normativos fundamentales que la pandemia de COVID-19 puso de relieve y que implican llegar a las mujeres que trabajan en el sector informal y elevar los cuidados a la categoría de pilar de la protección social.

B. Ampliar la protección social a las trabajadoras informales

27. La pandemia de COVID-19 dejó patente cuán inservibles eran los enfoques basados en redes de protección social extremadamente selectivos y con un control estricto de las condicionalidades no eran adecuados. A muchos países les costó llegar a los trabajadores informales, un grupo que incluía a un gran número de mujeres que no eran consideradas “lo suficientemente pobres” como para optar a la asistencia social no contributiva, pero que carecían de ingresos suficientes para cotizar de forma periódica a la seguridad social.

28. A escala mundial, la mayoría de los trabajadores (el 58,2 %) está empleado en la economía informal. Las tasas de informalidad son especialmente elevadas en los

²⁹ Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, *Tracking Universal Health Coverage: 2023 Global Monitoring Report* (Ginebra, 2023).

³⁰ *Ibid.*

³¹ ONU-Mujeres, *El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016: transformar las economías para realizar los derechos* (Nueva York, 2015).

países de ingreso bajo, donde es informal el 92 % del empleo de las mujeres y el 87 % del de los hombres³².

29. En comparación con los hombres, las mujeres con empleo informal experimentaron una disminución más acusada y una recuperación más lenta tanto del número de días trabajados como de los ingresos, una tendencia aún más pronunciada en el caso de las trabajadoras con responsabilidades de cuidados no remunerados³³.

30. Los esfuerzos por llegar a los trabajadores informales durante la pandemia consistieron sobre todo en ampliar las transferencias en efectivo no contributivas, en ocasiones a través de disposiciones especiales para las mujeres que trabajan en la economía informal³⁴. Sin embargo, en general, estas medidas fueron efímeras. Para que la situación mejore a largo plazo, se requieren soluciones adaptadas al carácter heterogéneo del empleo informal³⁵ y que permitan derribar las barreras a las que se enfrentan habitualmente las trabajadoras informales. Existe una importante distinción entre los trabajadores asalariados informales, que pueden integrarse con más facilidad en los regímenes de seguridad social mediante la ampliación y aplicación de las disposiciones existentes, y los trabajadores por cuenta propia, que requieren adaptaciones de mayor calado. A escala mundial, el empleo por cuenta propia es la forma de empleo dominante entre las mujeres que trabajan en la economía informal: un 39,2 % de las mujeres son trabajadoras por cuenta propia y un 27,7 %, trabajadoras familiares auxiliares³⁶.

31. Entre los obstáculos más habituales que afrontan las trabajadoras informales están las lagunas en la cobertura legal, la implementación inadecuada de las leyes y una capacidad contributiva limitada. Si hubiera mecanismos significativos para que las trabajadoras informales y sus organizaciones participaran en el diseño y la aplicación de las políticas, aumentarían las probabilidades de encontrar soluciones que atiendan sus necesidades. Ese tipo de mecanismos también fomentarían la confianza en las instituciones públicas, sobre todo en aquellos contextos en que estas trabajadoras han experimentado el carácter punitivo y represivo del Estado, en lugar de su función protectora y facilitadora³⁷.

32. Las mujeres que trabajan por cuenta propia en el sector informal se han enfrentado históricamente a una “doble exclusión” en los regímenes de seguridad social, que se construyeron en torno a las necesidades y capacidades de los empleados asalariados (habitualmente, hombres) del sector formal³⁸. No obstante, varios países han revisado sus leyes para mejorar la inclusión de los trabajadores por cuenta propia, incluidos los del sector informal. A pesar de los importantes avances alcanzados en los últimos años, persisten asimismo lagunas legales en relación con los trabajadores del servicio doméstico, una de las categorías más feminizadas del empleo informal³⁹.

³² OIT, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Update* (Ginebra, 2023).

³³ Ana Carolina Ogando, Michael Rogan y Rachel Moussié, “La triple crisis: el impacto de la COVID-19 en las responsabilidades de cuidado, el trabajo remunerado y los ingresos de las personas trabajadoras en empleo informal”, *La crisis de la COVID-19 y la economía informal: análisis de políticas*, núm. 3 (Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando, 2021).

³⁴ ONU-Mujeres y PNUD, *Government Responses to COVID-19*.

³⁵ OIT, “Extending social security to self-employed workers: lessons from international experience”, *Foco en la Protección Social*, marzo de 2021.

³⁶ OIT, *Women and Men in the Informal Economy*.

³⁷ Laura Alfery, Marta Chen y Sophie Plageron, eds., *Social Contracts and Informal Workers in the Global South* (Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2022).

³⁸ Shea McClanahan et al., *Inclusive Social Insurance Exploring Real Solutions to Reach the Self-Employed* (de próxima publicación).

³⁹ OIT, *Making the Right to Social Security a Reality for Domestic Workers: A Global Review of Policy Trends, Statistics and Extension Strategies* (Ginebra, 2022).

33. No obstante, incluso en los países que han ampliado la cobertura *de iure* a los trabajadores por cuenta propia y del servicio doméstico, persiste la exclusión *de facto* por las deficiencias en la aplicación y las barreras financieras y administrativas. Los trabajadores informales pueden tener dificultades para cotizar regularmente a los regímenes de seguridad social porque perciben ingresos reducidos e inestables⁴⁰, algo que ocurre en particular con las mujeres, pues suelen ganar menos que los hombres o, en el caso de las trabajadoras familiares auxiliares, no ingresan nada en absoluto. Los trabajadores por cuenta propia se enfrentan a un “doble reto de cotización”, ya que carecen de un empleador que pague la cuota. En el caso de los trabajadores del servicio doméstico, el acceso puede verse limitado por requisitos restrictivos como los umbrales mínimos de ingresos.

34. La financiación de solidaridad puede contribuir a superar estos obstáculos. Entre las opciones disponibles cabe mencionar la de reducir o eliminar los requisitos de cotización basados en el tiempo de trabajo, la duración del empleo o los ingresos; la de subvencionar una parte o la totalidad de las primas de seguros; y la de ofrecer prestaciones complementarias para quienes acumulen menos cotizaciones debido a ingresos más reducidos o interrupciones más frecuentes en el empleo.

35. Otra posibilidad para garantizar la protección básica es introducir regímenes no contributivos que sean accesibles para los trabajadores informales y puedan ampliarse o extenderse fácilmente en caso de necesidad, o reforzar esos regímenes si ya existen. En tales situaciones, lo más adecuado son los programas no contributivos con una amplia cobertura y los programas condicionados a los recursos con umbrales más altos. En la mayoría de los países, la mejor manera de avanzar hacia una cobertura universal que beneficie a las mujeres que ejercen diversos tipos de empleos informales será combinar regímenes contributivos y no contributivos.

C. Establecer los cuidados como pilar transversal de los sistemas de protección social

36. A nivel mundial, las mujeres realizan casi tres veces más trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que los hombres⁴¹. Este trabajo sustenta a las familias y las economías y constituye una aportación esencial para los sistemas de protección social: para catalizar los efectos en la formación de “capital humano”, las transferencias en efectivo condicionadas dependen del trabajo no remunerado que permite mantener a los niños sanos, alimentados y bien criados; la sostenibilidad de los sistemas de pensiones depende de que las familias críen a la siguiente generación de cotizantes; y millones de agentes de salud comunitarios no remunerados o mal pagados contribuyen a que la atención universal de la salud se haga realidad sobre el terreno. Sin embargo, sin el apoyo adecuado, este trabajo supone un enorme costo para quienes lo realizan. Cuando el trabajo de cuidados sí está remunerado, suele seguir estando infravalorado. Las brechas de género en la cobertura y la adecuación de la protección social son, en parte, resultado de estas dinámicas.

37. Las exigencias de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado son mayores para las mujeres pertenecientes al grupo de edad más productivo, pero generan riesgos y vulnerabilidades específicos de género en todas las etapas de la vida. Si no se atienden, obstaculizan los derechos a la educación, el trabajo decente, la seguridad social y la salud y el bienestar, entre otros, y exponen a las mujeres a la inseguridad de ingresos y la pobreza (véase [A/68/293](#)). Al mismo tiempo, la falta de arreglos

⁴⁰ OIT, “Extending social security to self-employed workers”.

⁴¹ ONU-Mujeres y Naciones Unidas, *El progreso en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*.

públicos adecuados para el cuidado de los niños, las personas mayores y las personas con discapacidad o una enfermedad crónica aumentan la vulnerabilidad de estos grupos demográficos. Los sistemas de protección social deben responder mejor a las vulnerabilidades asociadas a los cuidados, que se intensificarán con el envejecimiento de la población y el cambio climático.

38. Los sistemas integrales de cuidados, que ofrecen una combinación de transferencias sociales, cuidados y servicios de apoyo y que regulan la calidad de los servicios de cuidados y las condiciones laborales de los trabajadores del cuidado remunerados, deberían ser un pilar de los sistemas de protección social⁴². Para alcanzar ese objetivo es necesario mejorar la coordinación entre la protección social, los servicios públicos y las políticas laborales (véase la secc. V).

39. Al mismo tiempo, los sistemas de protección social existentes —tanto contributivos como no contributivos— pueden reformarse y adaptarse para que tengan más en cuenta los cuidados a lo largo de la vida. La protección social que tiene por objeto combatir la pobreza infantil, por ejemplo, no debería estar sujeta a condicionalidades que aumenten las exigencias sobre el tiempo de las mujeres, en particular habida cuenta de que algunos datos recientes indican que cuando las transferencias en efectivo son incondicionales es cuando más pueden beneficiar a las mujeres⁴³. También hay margen para integrar el apoyo a los cuidados de forma más decidida en el diseño de los planes de transferencias en efectivo, por ejemplo vinculándolos con servicios de cuidado infantil de calidad que dejen tiempo libre a las mujeres para otras actividades, además de impulsar el desarrollo infantil.

40. A los adultos en edad de trabajar, los sistemas de protección social pueden proporcionarles un apoyo a los ingresos durante el tiempo que dejen de trabajar para cuidar de familiares a su cargo. También podrían extenderse las prestaciones por licencia de maternidad a todas las mujeres, por ejemplo combinando prestaciones contributivas y no contributivas. Además, las licencias parentales compartidas y de paternidad pueden permitir a los progenitores pasar más tiempo con sus hijos y alentar a los padres a ocuparse de la parte que les corresponde del trabajo de cuidados no remunerado⁴⁴. Los programas de obras públicas deben diseñarse asimismo de tal modo que permitan la participación de las mujeres (y los hombres) con responsabilidades de cuidados y eviten el traspaso de esas responsabilidades a otros miembros de su familia, por ejemplo a las hijas. La prestación de servicios de cuidado infantil *in situ* es un componente fundamental.

41. En lo que respecta a la vejez, la mayoría de los sistemas de pensiones penalizan a quienes hayan interrumpido su empleo remunerado para cuidar de otros. Algunos países han introducido mecanismos compensatorios, como los créditos por cuidados para las pensiones y garantías de pensión mínima más amplias⁴⁵. Las pensiones no contributivas pueden ser de gran ayuda para que las personas que han pasado la mayor parte de su vida fuera del mercado laboral formal cuidando de otros tengan una seguridad de los ingresos mínima a la vejez. Desde el punto de vista de los cuidados,

⁴² Julio Bango, “Los cuidados como cuarto pilar de los sistemas de protección social”, ponencia preparada para la reunión del Grupo de Expertos sobre el *Estudio mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo 2024*, Nueva York, octubre de 2023.

⁴³ Amber Peterman *et al.*, *Social Safety Nets, Women's Economic Achievements and Agency: A Systematic Review and Meta Analysis*, documento de trabajo, núm. 684 (Washington D. C., Centre for Global Development, 2024).

⁴⁴ Laura Addati, Umberto Cattaneo y Emanuela Pozzan, *Los cuidados en el trabajo: invertir en licencias y servicios de cuidados para una mayor igualdad en el mundo del trabajo* (Ginebra, OIT, 2022).

⁴⁵ Camila Arza, “The gender dimensions of pension systems: policies and constraints for the protection of older women”, serie de documentos de debate de ONU-Mujeres, núm. 1 (Nueva York, ONU-Mujeres, 2015).

las mejoras de la cobertura y adecuación de las pensiones deben ir acompañadas del acceso a la atención de la salud y cuidados a largo plazo asequibles. Esto reviste especial importancia para las mujeres de edad, que suelen vivir más que los hombres y se encargan de la mayor parte de los cuidados no remunerados de los cónyuges a medida que estos envejecen. Las mujeres también tienden a vivir más tiempo con mala salud o con una discapacidad, sobre todo a edades más avanzadas.

IV. Hay que hacer más para que la protección social responda a las necesidades de las mujeres y las niñas en las crisis agudas y prolongadas

A. Introducción

42. La pandemia de COVID-19 nos recordó que los sistemas de protección social serán cada vez más necesarios para hacer frente a las perturbaciones a gran escala. Las crisis y los conflictos intensifican las desigualdades de género y generan riesgos específicos para las mujeres y las niñas, como una mayor exposición a distintas formas de violencia, incluidas las tasas más altas de matrimonio precoz e infantil tras los desastres; la pérdida de medios de vida y la mayor necesidad de que las mujeres se ocupen del trabajo de cuidados; el aumento de las tasas de abandono escolar entre las niñas; y crecientes riesgos para la salud, incluidas vulneraciones de la salud y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y las niñas, y un menor acceso a los servicios básicos⁴⁶.

43. A medida que las emergencias y las perturbaciones se vuelven más frecuentes, parece cada vez más necesario reforzar la colaboración entre los agentes de protección social y los agentes humanitarios⁴⁷. Esa necesidad plantea retos adicionales, en parte porque el sector humanitario no ha sido ágil a la hora de prestar atención a la igualdad de género⁴⁸. Los países más afectados por las perturbaciones recurrentes distan mucho de tener sistemas de protección social en toda regla; por ello, cuando sobreviene una crisis, no tienen más opción que depender de programas de asistencia social a corto plazo, centrados en la pobreza y, a menudo, impulsados por donantes. En la práctica, la protección social y el socorro humanitario ya se entrecruzan en un continuo determinado por la capacidad nacional existente y la presencia de agentes y donantes internacionales sobre el terreno, lo que ofrece puntos de partida para una mayor colaboración⁴⁹. Entre los ejemplos extraídos de diferentes contextos afectados por crisis cabe mencionar la posibilidad de integrar elementos de respuesta ante perturbaciones en las políticas y los programas ordinarios de protección social o la colaboración de los agentes humanitarios con las autoridades locales o las organizaciones de la sociedad civil en situaciones en que las autoridades nacionales sean ineficaces o inexistentes.

⁴⁶ Paola Pereznieta y Rebecca Holmes, “Gender-transformative social protection in crisis contexts: guidance note”, octubre de 2023.

⁴⁷ Rachel Sabates-Wheeler *et al.*, “Strengthening responses at the nexus of social protection, humanitarian aid and climate shocks in protracted crises: BASIC research framing paper”, documento de trabajo de BASIC Research, núm. 1 (Brighton, Institute of Development Studies, 2022).

⁴⁸ Megan Daigle, “Gender, power and principles in humanitarian action”, informe de HPG, marzo de 2022.

⁴⁹ Rachel Slater, “Researching capacities to sustain social protection in protracted crises. Part 1: the capacity cube”, informe de investigación de BASIC Research, núm. 1 (Brighton, Institute of Development Studies, 2024).

44. En contextos tan difíciles e impredecibles, las políticas y los programas de protección social deben ser a la par flexibles y adaptables, además de responder a las necesidades y los derechos de las mujeres y las niñas; no solo han de proteger a las mujeres y las niñas frente a los efectos inmediatos de las perturbaciones y las crisis, sino también fortalecer su resiliencia a largo plazo. Sin embargo, apenas se ha prestado atención a las dinámicas de género en los debates sobre políticas relativas a la protección social adaptativa y de respuesta ante perturbaciones.

B. Ampliar el apoyo en entornos afectados por crisis y conflictos

45. La prestación de protección social para responder a las necesidades y los derechos de las mujeres y las niñas en casos de pobreza extrema, hambrunas, desplazamientos y otras perturbaciones sistémicas en entornos afectados por conflictos presenta retos formidables. Depende de infraestructura y servicios que pueden haber quedado destruidos, y los proveedores de primera línea pueden correr riesgos graves e incluso letales, sobre todo cuando se producen enfrentamientos⁵⁰.

46. Los datos sobre el impacto en materia de género de la ayuda humanitaria, en particular de las transferencias en efectivo, arrojan resultados mixtos. Influyen diversos factores, como la posición de las mujeres en la familia y el hogar, la cuantía y duración de la ayuda, la modalidad de prestación y las medidas complementarias⁵¹. Si bien cada vez es más frecuente que la asistencia en efectivo en entornos humanitarios y de conflicto se oriente a las mujeres, estas todavía siguen sufriendo exclusión de manera generalizada⁵². Es posible que las transferencias en efectivo por sí solas apenas contribuyan a atajar los factores que generan vulnerabilidad entre las mujeres ni a eliminar los riesgos adicionales que estas afrontan. Los paquetes más completos, que combinan la asistencia social de emergencia con el acceso a otros servicios relevantes como la atención de la salud, el acceso a la justicia o la prevención de la violencia de género y la protección frente a ella, son mejores para crear resiliencia y eliminar de forma proactiva las causas de la vulnerabilidad (véase la secc. V)⁵³.

47. Para responder a los conflictos y sus efectos generizados, es fundamental valorar con detenimiento otras características programáticas, como la selección de beneficiarios, la transferibilidad de los derechos de la seguridad social y los mecanismos de rendición de cuentas⁵⁴. La participación de grupos de mujeres en las decisiones de diseño y prestación puede mejorar la capacidad de respuesta y de adaptación de la asistencia social en situaciones que suelen presentar condiciones volátiles e impredecibles⁵⁵. Por ejemplo, las mujeres pueden preferir las transferencias en especie antes que el efectivo en aquellos entornos en que el conflicto haya afectado a la movilidad y la infraestructura bancaria o cuando la recepción de efectivo pueda exponerlas a la violencia o la extorsión de grupos delictivos o armados.

⁵⁰ Sabates-Wheeler *et al.*, “Strengthening responses at the nexus of social protection”.

⁵¹ Claire A. Simon, “The effect of cash-based interventions on gender outcomes in development and humanitarian settings”, serie de documentos de debate de ONU-Mujeres, núm. 31 (Nueva York, ONU-Mujeres, 2019).

⁵² Jeremy Lind, Rachel Sabates-Wheeler y Carolina Szyp, “Cash and livelihoods in contexts of conflict and fragility: implications for social assistance programming”, documento de trabajo de BASIC Research, núm. 8 (Brighton, Institute of Development Studies, 2022).

⁵³ Perezniety Holmes, “Gender-transformative social protection in crisis contexts”.

⁵⁴ Rachel Slater, “Sustaining existing social protection programmes during crises: what do we know? How can we know more?”, documento de trabajo de BASIC Research, núm. 14 (Brighton, Institute of Development Studies, 2022).

⁵⁵ Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), *Cash Transfer Programming in Armed Conflict: The ICRC’s Experience* (Ginebra, 2020).

48. En situaciones de conflicto, desplazamiento y posconflicto, hay que tener especial cuidado para evitar que se creen sistemas paralelos que estén desconectados de los sistemas existentes a nivel nacional, incluso cuando estos últimos sean débiles o carezcan de recursos suficientes. Los donantes y los agentes humanitarios deben colaborar con las partes interesadas a nivel local con el fin de sentar las bases de sistemas de protección social posconflicto que beneficien a las mujeres y estén dirigidos por los países, por ejemplo respaldando la infraestructura de protección social, promoviendo la implicación nacional y armonizando los derechos de los diferentes grupos sociales.

49. Aunque apenas se dispone de datos sobre el modo en que la protección social puede contribuir a la consolidación de la paz, los agentes externos pueden desempeñar un papel importante a la hora de promover la participación de los defensores de la igualdad de género y las organizaciones de mujeres en la formulación de políticas y programas que respondan a las cuestiones de género durante la reconstrucción posconflicto. En términos más generales, el apoyo a los programas universales que redunden en beneficio de todas las personas de una sociedad podría reforzar la cohesión social y contribuir a reparar el tejido social⁵⁶.

C. Establecer conexiones con la acción climática

50. La protección social es una parte importante de los esfuerzos por superar la crisis climática y, al mismo tiempo, promover la igualdad de género⁵⁷. Las políticas y los programas bien diseñados y que responden a las cuestiones de género pueden mitigar la escasez inmediata de ingresos ocasionada por las perturbaciones climáticas y proteger a las mujeres y las niñas tras los desastres naturales; reducir los riesgos y las vulnerabilidades de género subyacentes; impulsar medios de vida más resilientes al clima; y contribuir a transiciones justas desde el punto de vista del género mediante la creación de empleo decente para las mujeres en las economías verde, digital y del cuidado (véase la secc. V).

51. La asistencia social ordinaria puede proteger la seguridad de los ingresos de las mujeres durante las emergencias climáticas, permitirles satisfacer sus necesidades básicas y aumentar su capacidad de ahorro para anticiparse a las perturbaciones. Esto queda patente incluso cuando las transferencias no incorporan de forma explícita los riesgos climáticos en su diseño⁵⁸. Algunos países han integrado en los programas de asistencia social ordinaria mecanismos de adaptación preventiva que se activan automáticamente antes de que ocurra un fenómeno meteorológico extremo. Este tipo de sistemas de alerta temprana, si se vinculan adecuadamente a los sistemas nacionales de protección social sensibles al género, pueden contribuir a aumentar la resiliencia de las mujeres antes de que se produzcan las perturbaciones. La acción anticipatoria eficaz incluye la afectación de fondos a contingencias, la inscripción previa de los hogares beneficiarios en riesgo y la creación de diferentes modalidades de prestación.

52. Se sabe menos sobre el papel que desempeñan otros instrumentos de protección social, como los seguros sociales, a la hora de apoyar la prevención y la preparación. Si bien ha habido más interés por vincular la protección social con los seguros contra

⁵⁶ Gabriele Koehler, “Effects of social protection on social inclusion, social cohesion and nation building”, en *Handbook on Social Protection Systems*, Esther Schüring y Markus Loewe, eds. (Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2021).

⁵⁷ Laura Turquet *et al.*, *Feminist Climate Justice: A Framework for Action* (Nueva York, ONU-Mujeres, 2023).

⁵⁸ Martina Ulrichs, Rachel Slater y Cecilia Costella, “Building resilience to climate risks through social protection: from individualized models to systemic transformation”, *Disasters*, vol. 43, núm. S3 (abril de 2019).

riesgos agrícolas y ganaderos indizados en función de las condiciones meteorológicas⁵⁹, todavía sigue preocupando la accesibilidad y viabilidad para los grupos pobres y marginados, así como la falta de un enfoque de género.

53. En entornos con una escasa cobertura de los regímenes de seguridad social respaldados por el Estado, los regímenes de base comunitaria, como los seguros de salud o para condiciones de calor extremo, pueden ayudar a proteger a los trabajadores informales y los pequeños agricultores, muchos de los cuales son mujeres. Estos regímenes recurren a fondos mancomunados a nivel comunitario o instituciones financieras pequeñas para minimizar los costos de las amenazas climáticas y aumentar la adaptación. Si bien los regímenes de base comunitaria presentan limitaciones inherentes por su reducida mancomunación del riesgo, colaborar estrechamente con las organizaciones de trabajadoras puede contribuir a eliminar las barreras de acceso y promover una mayor capacidad de respuesta a las necesidades de las mujeres.

54. Cada vez hay más expectativas de que la protección social mitigue la erosión a más largo plazo de los medios de vida, pero apenas existe información sobre las verdaderas posibilidades. Existe una amplia variedad de modelos “efectivo plus” o “activos plus” que combinan las transferencias de efectivo, ganado o activos con la capacitación en actividades que generan ingresos y el acceso a la tecnología, cuyo objetivo es impulsar la diversificación de los medios de vida, la resiliencia ante el clima y la capacidad de adaptación.

55. Otro enfoque, que podría ser útil en la transición hacia las economías verdes, incluye programas de obras públicas para crear infraestructura y activos comunitarios. Como ejemplo cabe citar la construcción de pozos que mejoran la conservación del agua y también pueden facilitar el acceso de las mujeres al agua y los servicios básicos, o los programas verdes de efectivo por trabajo, que promueven las actividades de mitigación y adaptación climáticas⁶⁰. Desde una perspectiva de género, en esos programas resulta crucial fijar cuotas de participación de las mujeres, garantizar la igualdad salarial y condiciones de trabajo adecuadas para todos los participantes, y proporcionar guarderías *in situ* para los niños. Igual de importante es valorar con detenimiento si las condicionalidades verdes generan costos de tiempo y trabajo mayores para las mujeres pobres que tratan de acceder a pequeñas cantidades de efectivo para asegurar su capacidad de adaptación⁶¹.

V. El cambio transformador requiere enfoques integrados a nivel de programas y de políticas

A. Introducción

56. Los enfoques integrados de la protección social van más allá de lo que la protección social puede alcanzar por sí sola. Reconocen y respaldan las múltiples funciones que las mujeres desempeñan en la sociedad —como ciudadanas, trabajadoras y cuidadoras— y les prestan servicios para que puedan ejercer sus derechos en el hogar, el lugar de trabajo y la vida pública. Al armonizar los sistemas, políticas y programas de protección social con los servicios públicos y las políticas

⁵⁹ Oficina de Investigaciones del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) Innocenti, “How gender-responsive age-sensitive social protection is related to the climate crisis: a summary of the evidence”, junio de 2023.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Mario Györi, Katharina Diekmann y Elena Kühne, “The importance of social protection for climate change mitigation in LMICS: success stories and opportunities for the future”, febrero de 2021.

laborales y de otro tipo, ayudan a evitar concesiones innecesarias, promover las sinergias y aumentar el impacto. No solo combaten las consecuencias de la vulnerabilidad, sino también sus factores subyacentes, como las desigualdades persistentes en el trabajo remunerado y los cuidados no remunerados, la violencia de género y las normas sociales discriminatorias que limitan las capacidades y las oportunidades de las mujeres, las niñas y las personas de género diverso.

57. Se necesita una coordinación eficaz entre los diferentes sectores, partes interesadas y niveles de gobernanza para que los enfoques integrados funcionen en la práctica. Esa coordinación reviste especial importancia durante crisis complejas, en las que hay múltiples actores estatales y no estatales que prestan socorro y, a menudo, tienen formas de trabajar dispares e intereses divergentes. Los países que crean mecanismos de coordinación para reunir a diversos actores en torno a objetivos comunes están en mejores condiciones de responder a las necesidades multidimensionales de las mujeres.

58. Para gestionar las oportunidades y los riesgos de los cambios estructurales más extensos también se necesitan enfoques integrados y bien coordinados. Las transiciones tecnológica y verde están inyectando dinamismo e incertidumbre en el mundo laboral. Los antiguos puestos de empleo están desapareciendo, y los nuevos son de calidad desigual y requieren nuevas competencias. Las tendencias demográficas plantean retos como las tasas elevadas de desempleo juvenil, las presiones migratorias y las cargas sobre los sistemas de seguridad social y los arreglos de cuidados. Los enfoques integrados que combinan la protección social con políticas laborales activas y el apoyo a los cuidadores pueden ayudar a las mujeres a aprovechar las nuevas oportunidades y sortear las transiciones entre la vida laboral y la vida familiar, cada vez más complejas y profundamente generizadas⁶².

59. Sin embargo, con demasiada frecuencia, las políticas de protección social y de otro tipo permanecen separadas unas de otras, por lo que se pierden oportunidades de alcanzar cambios transformadores o, lo que es peor, se generan efectos negativos sin quererlo. Las transferencias en efectivo, por ejemplo, pueden apoyar a las mujeres como cuidadoras y permitirles comprar artículos esenciales para la supervivencia del hogar, pero tal vez no les permitan afianzar su posición en el mercado laboral⁶³. Por el contrario, las políticas laborales activas que promueven el trabajo remunerado entre las mujeres no suelen prestar apoyo para el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, y las mujeres se ven obligadas a hacer malabarismos para obtener un sustento económico y al mismo tiempo cuidar de su familia⁶⁴.

60. Existen muy pocos programas de protección social que tienen en cuenta activamente la capacidad de acción y el empoderamiento de las mujeres. Las transferencias en efectivo condicionadas, por ejemplo, pueden estimular la demanda de servicios públicos, pero estos pueden ser de difícil acceso y baja calidad si no se realizan las inversiones paralelas necesarias para mejorarlos⁶⁵. Si eso ocurriera, las mujeres y las niñas podrían verse empujadas a utilizar servicios de baja calidad en detrimento de su dignidad, su salud y su bienestar. Además, las mujeres y las niñas

⁶² Ghada Barsoum, “Integrated approaches to social protection, care and employment”, ponencia preparada para la reunión del Grupo de Expertos sobre el *Estudio mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo 2024*, Nueva York, octubre de 2023.

⁶³ 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, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), 2007).

⁶⁴ Deepta Chopra, *Balancing Paid Work and Unpaid Care Work to Achieve Women’s Economic Empowerment*, informe de políticas del IDS, núm. 83 (Brighton, Institute of Development Studies, 2015).

⁶⁵ Maxine Molyneux, Nicola Jones y Fiona Samuels, “Can cash transfer programmes have ‘transformative’ effects?”, *The Journal of Development Studies*, vol. 52, núm. 8 (2016).

pueden pasar mucho tiempo “caminando y esperando” para llegar a los establecimientos educativos o de salud, sobre todo en zonas rurales y aisladas que, en ocasiones, tienen acceso limitado al transporte público y una infraestructura social rudimentaria⁶⁶.

61. Para aplicar enfoques integrados es necesario que los responsables de las decisiones en los diversos sectores adopten procesos políticos más holísticos y ascendentes⁶⁷. Las estrategias nacionales de protección social ofrecen un punto de partida temprano para la coordinación horizontal y pueden coordinarse con otros planes nacionales, como los encaminados a poner fin a la violencia contra las mujeres⁶⁸. Para impulsar la ejecución de los programas, las comisiones intersectoriales pueden establecer vínculos entre diversas partes interesadas, incluidos ministerios, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos y trabajadores de primera línea. Los enfoques de colaboración que implican a las organizaciones de mujeres, de trabajadores y comunitarias en la prestación de la asistencia de emergencia han demostrado ser especialmente importantes en las últimas crisis⁶⁹.

62. La integración puede fomentarse a múltiples niveles, a lo largo del tiempo y con distintos grados de ambición. Las secciones que siguen abordan los enfoques integrados y coordinados tanto a nivel de programas como de políticas.

B. “Efectivo plus”: integración y coordinación a nivel de programas

63. Los enfoques programáticos pueden añadir más elementos a los planes existentes, por ejemplo programas de transferencias en efectivo, como punto de partida para promover las capacidades y los medios de vida. A nivel mundial, los programas de transferencias en efectivo han tenido gran aceptación y numerosos impactos positivos para las mujeres y las niñas, como una mayor matriculación y asistencia a la escuela; un aumento de los ahorros de las mujeres y de su acceso a bienes productivos; un mayor uso de los servicios de salud y mejores resultados de salud mental y materna; y más equidad en la toma de decisiones y el poder de negociación dentro del hogar⁷⁰. Dado que la pobreza es un factor de riesgo para múltiples tipos de violencia de género a lo largo de la vida, tales como la violencia de pareja o el matrimonio infantil, la protección social también podría mitigar esos riesgos.

64. Los efectos positivos varían en función de la cuantía, el momento, la previsibilidad y la frecuencia de las transferencias en efectivo. Los resultados en materia de igualdad de género tienden a ser mejores cuando se incluyen explícitamente en los objetivos de programas que no se limitan a tener a las mujeres como beneficiarias, y cuando el efectivo es incondicional y está vinculado a una sólida red de servicios auxiliares⁷¹. Los enfoques de graduación y “efectivo plus” han tratado de promover una mayor coordinación y complementariedad con otras medidas, por ejemplo a través de vínculos con servicios como la sanidad y el cuidado infantil; las redes personales de

⁶⁶ Tara Patricia Cookson, *Unjust Conditions: Women’s Work and the Hidden Costs of Cash Transfer Programmes* (Oakland, University of California Press, 2018).

⁶⁷ Flaubert Mbiekop y Nnenna Okoli, “Gender, unpaid care and social protection: policy priorities for West and Central Africa”, ponencia preparada para la reunión del Grupo de Expertos sobre el *Estudio mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo 2024*, Nueva York, octubre de 2023.

⁶⁸ Tara Patricia Cookson, Lorena Fuentes y Jennifer Bitterly, “Addressing violence against women through social protection: a review of the evidence”, informe de políticas de ONU-Mujeres, núm. 26 (Nueva York, ONU-Mujeres, 2023).

⁶⁹ ONU-Mujeres, *Más allá del COVID-19: un plan feminista para la sostenibilidad y la justicia social* (Nueva York, 2021).

⁷⁰ Camila Perera *et al.*, “Impact of social protection on gender equality in low- and middle income countries: a systematic review of reviews”, *Campbell Systematic Reviews*, vol. 18, núm. 2 (junio de 2022).

⁷¹ *Ibid.*

apoyo, como grupos de ahorro; las prestaciones adicionales en especie, como transferencias de activos o insumos agrícolas; la formación profesional y en competencias para la vida; y la comunicación del cambio social y conductual.

65. Los programas de graduación —que combinan transferencias de activos con ayudas en efectivo a corto plazo para respaldar el consumo, el acceso al ahorro, la capacitación y el *coaching* periódico— tienen efectos positivos bien documentados sobre los activos, los ingresos, el ahorro, la seguridad alimentaria, la salud y el bienestar de las mujeres⁷². Los datos sobre el impacto de estos programas en la capacidad de acción y el empoderamiento de las mujeres son menos concluyentes, pero algunos estudios sugieren que el *coaching* regular y frecuente en competencias para la vida, las actividades de grupo con espacios seguros para crear capital social y asumir funciones comunitarias, y las iniciativas destinadas a involucrar y concienciar a los hombres y los niños varones tienen un gran potencial para lograr resultados más transformadores.

66. Todavía no hay demasiada información sobre el grado en que los programas “efectivo plus” contribuyen a alcanzar los objetivos de igualdad de género, entre otras cosas porque hay un número relativamente bajo de programas y porque los programas cuyo enfoque responde de manera deliberada a las cuestiones de género son recientes⁷³. Los últimos datos sugieren que los resultados varían en función del tipo y la calidad de las medidas emprendidas, así como de la capacidad de organización, las competencias técnicas del personal, los recursos financieros y de otro tipo, la oportunidad y los vínculos con el ecosistema general de políticas y servicios, que a menudo soporta una carga especialmente grande en situaciones de emergencia y crisis prolongada. Cuando la capacidad de ejecución es reducida, la complejidad de los programas “efectivo plus” puede dar lugar a una cobertura desigual e inadecuada en los diferentes componentes, lo que en última instancia socava los efectos buscados en materia de igualdad de género⁷⁴.

67. En general, la mayoría de las medidas “efectivo plus” que se centran en el género tienen un alcance reducido y una duración breve, están mal diseñadas y carecen de recursos suficientes⁷⁵. Si bien es importante hacer énfasis en la coordinación, a menudo sigue siendo somera. Por ejemplo, todavía existen pocos vínculos institucionalizados con los servicios de cuidado infantil para los beneficiarios de los programas ordinarios de transferencias en efectivo y apenas hay programas “efectivo plus” que integren respuestas ante la violencia de género o la derivación a servicios relacionados, aunque la pandemia de COVID-19 impulsó algunas innovaciones prometedoras⁷⁶. Una forma de lograr ese cometido es capacitar a quienes se encuentran en la primera línea de la ejecución para que reconozcan la violencia de género y faciliten la derivación a los servicios esenciales⁷⁷. Además, los programas “efectivo plus” suelen proporcionar información útil e incentivos para utilizar los servicios existentes, por ejemplo de salud o de cuidado infantil, o para buscar oportunidades laborales, pero mejorar la accesibilidad y la calidad de los servicios y crear más y mejores empleos para las mujeres requiere medidas e inversiones que van mucho más allá del alcance de los programas individuales.

⁷² Sonia Laszlo, “The gender transformative potential of graduation programmes”, serie de documentos de trabajo de investigación de GrOW, núm. 25 (Montreal, Instituto para el Estudio del Desarrollo Internacional, 2019).

⁷³ Rebecca Holmes, Hannah Marsden y Lara Quarterman, *Gender-Responsive “Cash Plus” Programming: Lessons from Practice in LMICs* (Nueva York, UNICEF, 2021).

⁷⁴ Véase www.unicef.org/innocenti/projects/grassp.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Merike Blofield *et al.*, “A diagonal and social protection plus approach to meet the challenges of the COVID-19 syndemic: cash transfers and intimate partner violence interventions in Latin America”, *The Lancet: Global Health*, vol. 10, núm. 1 (enero de 2022).

⁷⁷ Cookson, Fuentes y Bitterly, “Addressing violence against women through social protection”.

C. Transiciones justas en materia de género: integración y coordinación para una transformación más amplia

68. Si bien las iniciativas a nivel de programas como las “efectivo plus” son importantes, erradicar las desigualdades de género y de otro tipo requiere acciones más ambiciosas y de mayor calado en las sociedades y las economías. Para ello, la protección social ha de combinarse con políticas macroeconómicas y laborales que creen puestos de trabajo decente y amplíen a gran escala el acceso a los servicios públicos de calidad. La coordinación a nivel de políticas es complicada, pero es más necesaria que nunca para superar los factores que alimentan las crisis actuales.

69. Una de las tareas más urgentes ante la escalada de la crisis climática, por ejemplo, es alejar a las economías de los modos de producción, consumo y distribución que deterioran el medio ambiente y perpetúan la desigualdad. Las implicaciones de esos cambios son profundas en términos de cantidad, calidad y distribución sectorial del empleo. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que, con políticas de apoyo, la transición a economías circulares y con bajas emisiones de carbono podría crear alrededor de 100 millones de puestos de trabajo para 2030⁷⁸. Por otra parte, algunos puestos de trabajo desaparecerán, y no todas las personas se verán igual de afectadas.

70. Hace falta un enfoque integrado para garantizar que esas transiciones sean justas e inclusivas. Las políticas macroeconómicas deben lograr que se deje de invertir en las industrias contaminantes y crear nuevos empleos decentes en sectores que mejoren la sostenibilidad ambiental y las capacidades humanas, como la agricultura sostenible, la energía renovable, las nuevas tecnologías, el transporte público, la sanidad, la educación y los cuidados. La protección social puede contrarrestar los efectos negativos proporcionando apoyo a los ingresos de los trabajadores desplazados o compensando el posible aumento de los precios que afecta de forma desproporcionada a las mujeres en hogares con menores ingresos. Además, si se vincula con políticas laborales como programas de obras públicas, subsidios para el empleo o iniciativas de capacitación, puede propiciar también la diversificación de los medios de vida y permitir a los trabajadores aprovechar las oportunidades de empleo nuevo y decente.

71. Ninguna vía, por sí sola, conduce a la sostenibilidad ambiental, la igualdad de género y la justicia social. Las estrategias para encaminar las transiciones justas variarán en función del país, el contexto e incluso el sector. Con el fin de ayudar a los países a formular estrategias para transiciones justas, en 2021 el Secretario General puso en marcha el Acelerador Mundial del Empleo y la Protección Social para Transiciones Justas⁷⁹. En él se hace hincapié en las enormes oportunidades que brindan las transiciones justas, si se combinan con las políticas adecuadas, para promover la igualdad de género mediante la creación de empleo decente para las mujeres y la catalización de inversiones a gran escala en la economía del cuidado.

72. Un punto de partida fundamental podría consistir en combinar la protección social con políticas laborales activas para ayudar a las mujeres y las niñas a aprovechar al máximo las nuevas oportunidades de empleo. Cada vez hay más datos que indican que ambos tipos de políticas son más eficaces cuando se aplican de forma complementaria con el fin de derribar las múltiples barreras a las que se enfrentan las personas que buscan empleo, en particular las mujeres, los jóvenes y las personas con

⁷⁸ OIT, *Lograr una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos* (Ginebra, 2023).

⁷⁹ Véase www.unglobalaccelerator.org/es/homepage.

discapacidad⁸⁰. Por ejemplo, el apoyo a los ingresos y los servicios adicionales para cubrir las necesidades básicas, como el transporte y los cuidados, pueden conducir a una participación más significativa en los programas de obras públicas y de desarrollo de aptitudes. Estos programas, a su vez, pueden permitir a mujeres de todas las edades buscar nuevos medios de vida y un empleo decente, también en ámbitos dominados por los hombres como la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, en los que la demanda crece a gran velocidad.

73. Los enfoques integrados de los cuidados ofrecen otro punto de partida importante para las transiciones justas en materia de género. Urgen ya desde hace tiempo inversiones adecuadas en el suministro y la calidad de los cuidados y salarios, prestaciones de protección social y condiciones laborales decentes para los trabajadores del cuidado remunerados. Para 2030, se prevé que el número de posibles receptores de cuidados, incluidos los niños menores de 15 años y las personas mayores de 60, ascenderá a 2.300 millones de personas⁸¹. Al mismo tiempo, se estima que para 2030 habrá una escasez a escala mundial de 10 millones de trabajadores ya solo en el sector de la salud, escasez que afectará principalmente a los países de ingreso bajo y los países de ingreso mediano⁸².

74. La expansión de los servicios de cuidados de calidad podría impulsar la creación de empleos decentes “verdes” por antonomasia y la formalización de los que ya existen al hacer extensivos los derechos laborales y la protección social a los trabajadores del servicio doméstico y los trabajadores comunitarios de la salud, el cuidado infantil y los cuidados a largo plazo, satisfaciendo al mismo tiempo las necesidades de las poblaciones dependientes de los cuidados⁸³. Las inversiones a gran escala en políticas de cuidados inclusivas podrían generar cerca de 300 millones de puestos de trabajo en todo el mundo para 2035⁸⁴. La mejora de las condiciones laborales y salariales y de las estructuras de capacitación y desarrollo profesional para los trabajadores del cuidado podría combatir la segregación de género y evitar que se perpetúe la desigualdad de género a medida que los cuidados pasan del ámbito no remunerado de las familias al ámbito remunerado de los servicios públicos. Cada vez son más los países que promueven sistemas nacionales integrados de cuidados que combinan la protección social y el empleo con políticas sectoriales con el objeto de respaldar los cuidados remunerados y no remunerados para distintos grupos de población bajo un sistema de gestión central, por lo general guiado por una estrategia nacional⁸⁵.

⁸⁰ Antonia Asenjo, “Integrating income, employment support and care in Latin America: a gender perspective”, ponencia preparada para la reunión del Grupo de Expertos sobre el *Estudio mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo 2024*, Nueva York, octubre de 2023.

⁸¹ OIT, *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente* (Ginebra, 2018).

⁸² Mathieu Boniol *et al.*, “The global health workforce stock and distribution in 2020 and 2030: a threat to equity and ‘universal’ health coverage?”, *BMJ Global Health*, vol. 7, núm. 6 (2022).

⁸³ Oxfam America, “Caring in a changing climate: centering care work in climate action”, 2022.

⁸⁴ Addati, Cattaneo y Pozzan, *Care at Work*.

⁸⁵ Julio Bango y Patricia Cossani, *Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe: elementos para su implementación* (ONU-Mujeres y Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021).

VI. Los sistemas de prestación son decisivos para que las mujeres tengan acceso a la protección social y para sus experiencias con ella

A. Introducción

75. Se necesitan sistemas sólidos de prestación de la protección social para llegar a las personas de manera oportuna, eficiente, eficaz, inclusiva y sostenible, en consonancia con las necesidades cambiantes⁸⁶. Los sistemas de prestación son el punto en que los propósitos del diseño de políticas inclusivas pueden toparse con limitaciones administrativas, sobre todo durante las perturbaciones y las crisis, cuando la demanda aumenta en un contexto de incertidumbre y escasez de recursos. También son el lugar donde los ciudadanos entran en contacto directo con el Estado. Estos encuentros se producen de persona a persona o, cada vez más, a través de interfaces digitales, y pueden percibirse como alentadores y facilitadores o como negligentes y punitivos⁸⁷.

76. Al influir en la manera en que las mujeres experimentan la capacidad de acción y la dignidad, los sistemas de prestación pueden transformar o afianzar las relaciones de poder desiguales, lo que tiene consecuencias a nivel individual y social. Las experiencias negativas pueden minar la confianza en las instituciones públicas, lo que resulta problemático sobre todo si la legitimidad del Estado ya es frágil⁸⁸. Cuando la prestación de la protección social y los servicios públicos se percibe como eficaz y justa, puede reforzar el contrato social inclusivo entre el Estado y las personas.

B. Las barreras específicas de género que afectan a la prestación agravan otras formas de exclusión

77. Los mecanismos de prestación que no tienen en cuenta las necesidades y limitaciones específicas de género están abocados a crear grandes barreras de acceso para las mujeres y las niñas, lo que hace peligrar su derecho a la protección social incluso en el caso de las prestaciones pensadas para ellas⁸⁹. Estas barreras surgen de la intersección entre el menor acceso de las mujeres a los recursos (incluidos el dinero, las tierras, el tiempo, la información, y los dispositivos y la conectividad digitales) y las normas sociales discriminatorias que restringen su movilidad y su capacidad de acción. Por ejemplo, las mujeres suelen tener un nivel de alfabetización y educación inferior al de los hombres del mismo grupo socioeconómico y eso les dificulta el acceso a la información sobre los programas de protección social, la comprensión de los requisitos de esos programas o el uso de los mecanismos para presentar quejas y reclamaciones⁹⁰.

⁸⁶ Valentina Barca y Madhumitha Hebbar, “Delivering social transfers”, en *Handbook on Social Protection Systems*, Esther Schüring y Markus Loewe, eds. (Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2021).

⁸⁷ Alexandra Barrantes y Tara Cookson, “Leave no one behind: strengthening social protection delivery systems”, documento de antecedentes preparado para el *Estudio mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo 2024* (ONU-Mujeres, Nueva York, de próxima publicación).

⁸⁸ Rachel Slater y Richard Mallett, “How to support state-building, service delivery and recovery in fragile and conflict-affected situations: lessons from six years of SLRC research”, informe de síntesis, núm. 2 (Londres, Secure Livelihoods Research Consortium, 2017).

⁸⁹ Barrantes y Cookson, “Leave no one behind”.

⁹⁰ Martina Ulrichs, *Informality, Women and Social Protection: Identifying Barriers to Provide Effective Coverage*, documento de trabajo, núm. 435 (Londres, ODI, 2016).

78. La pobreza y la discriminación por motivos de edad, raza, etnia, ubicación geográfica, orientación sexual e identidad de género, discapacidad y situación migratoria pueden agravar el riesgo de exclusión. Los obstáculos provocados por la alfabetización, por ejemplo, pueden ser aún mayores para las mujeres migrantes, refugiadas o pertenecientes a minorías étnicas que no hablan el idioma dominante, así como para las mujeres con discapacidad, si la información no se presenta en un formato adaptado a sus necesidades.

79. Las oficinas de protección social suelen situarse en grandes centros urbanos, lo que dificulta a las mujeres rurales obtener información, inscribirse en los programas sociales o cobrar los pagos. Si bien las barreras geográficas pueden afectar a todas las personas, las mujeres suelen disponer de menos recursos para superarlas, por ejemplo pagando el transporte. La violencia de género y el acoso en los espacios públicos pueden ocasionar que, para las mujeres y las personas LGBTIQ+, resulte peligroso recorrer incluso distancias cortas. Las mujeres con discapacidad pueden enfrentarse a restricciones a la hora de obtener servicios si estos no están adaptados a sus necesidades de movilidad. Las responsabilidades de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado hacen que las mujeres dispongan de menos tiempo y flexibilidad para desplazarse y soportar esperas largas o impredecibles en las oficinas gubernamentales. Para las mujeres de bajos ingresos y las trabajadoras informales, el tiempo invertido en los procesos de inscripción o en hacer cola para percibir las prestaciones se traduce directamente en una pérdida de ingresos que la mayoría de ellas no puede permitirse⁹¹.

80. Las herramientas y las tecnologías digitales prometen reducir algunas de esas limitaciones⁹². Los pagos directos a las mujeres a través de teléfono móvil también pueden ofrecerles más privacidad y capacidad de acción, y reducir las posibilidades de que algún familiar se apropie de los fondos. Sin embargo, la persistencia de lagunas en el acceso a las herramientas y tecnologías digitales genera nuevos riesgos de exclusión⁹³. A nivel mundial, las brechas de género en el entorno digital todavía son considerables: las mujeres siguen teniendo un 8 % menos de probabilidades que los hombres de tener teléfono y 15 puntos porcentuales menos de probabilidades de utilizar Internet en el móvil⁹⁴. Las comunidades marginadas económicamente, en particular las mujeres de los entornos rurales más remotos, se enfrentan a multitud de obstáculos en materia de acceso digital, por ejemplo relacionados con la disponibilidad de redes, la asequibilidad de los dispositivos y los datos, y los bajos niveles de concienciación, alfabetización y capacidad de acción. Las mujeres de edad también corren un mayor riesgo de exclusión debido a una alfabetización y un acceso digitales más limitados que otros grupos de edad.

C. Los elementos constitutivos de los sistemas de prestación integrales que responden a las cuestiones de género

81. Para que el enfoque de la prestación de la protección social responda a las cuestiones de género, hay que diseñar procesos en los que el usuario final —y titular de derechos— ocupe el lugar central; eliminar las barreras de acceso y las posibles vulneraciones de los derechos de las mujeres; y asegurar la dignidad y la capacidad

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Christina Lowe, “The digitalization of social protection before and since the onset of COVID-19” (Londres, ODI, 2022).

⁹³ Becky Faith, “Risks and benefits of digital tools for social protection delivery from a gender perspective”, ponencia preparada para la reunión del Grupo de Expertos sobre el *Estudio mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo 2024*, Nueva York, octubre de 2023.

⁹⁴ Unión Internacional de Telecomunicaciones, *Measuring Digital Development: Facts and Figures 2023* (Ginebra, 2023).

de acción en cada paso de la cadena de prestación⁹⁵. Los mecanismos de prestación deberían tener en cuenta los riesgos a lo largo de la vida y los patrones de empleo que son específicos de género, la desigualdad en el acceso a los recursos, las responsabilidades de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, las normas sociales y los problemas de seguridad que limitan la movilidad de las mujeres, así como las limitaciones mayores y las necesidades diferenciadas de los grupos marginados de mujeres y niñas.

82. Las normas internacionales de derechos humanos proporcionan a los responsables de formular políticas un marco sólido para diseñar y prestar una protección social inclusiva y que responda a las cuestiones de género. No obstante, persisten grandes brechas entre los principios y las prácticas, incluso en los países de ingreso alto, en ámbitos como la igualdad y la no discriminación, la transparencia y el acceso a la información, o la protección de datos y la privacidad. En los países de ingreso bajo y los países de ingreso mediano, suele haber menos recursos financieros, físicos y humanos para la prestación. En ellos, los mecanismos institucionales y los factores favorables, como los ecosistemas digitales funcionales, también están menos desarrollados. Las iniciativas destinadas a reducir estas limitaciones exigen invertir a largo plazo en la creación de capacidades e infraestructura⁹⁶. Tal como se describe a continuación, hay cuatro componentes clave que pueden mejorar la prestación para las mujeres y las niñas, incluso en entornos con recursos limitados.

Procedimientos simplificados e inclusivos

83. Los procesos de inscripción y registro simplificados e inclusivos pueden mejorar y acelerar el acceso a la protección social, sobre todo en situaciones de crisis. Durante la pandemia de COVID-19, la supresión de la exigencia de múltiples formas de identificación, los pagos por adelantado, la eliminación de condicionalidades y la relajación de los enfoques rígidos en cuanto a los requisitos fueron importantes para encontrar a las personas necesitadas y llegar a ellas⁹⁷. Este tipo de medidas revisten especial importancia para las mujeres, los migrantes y los refugiados, así como para las personas de género diverso, que pueden tener más dificultades para cumplir los requisitos administrativos.

84. Las campañas informativas y de concienciación sobre la protección social que se adaptan al contexto son esenciales para combatir la exclusión de grupos específicos de mujeres, como las trabajadoras informales, las mujeres indígenas o las mujeres trans. Por ejemplo, se podrían organizar campañas en los medios de comunicación, adaptar el horario y la ubicación de los puestos de inscripción a las necesidades de las mujeres o colaborar con intermediarios en las escuelas, los establecimientos de salud y los mercados locales.

85. Las organizaciones de mujeres y otras organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel fundamental a la hora de eliminar las barreras de acceso y mejorar la rendición de cuentas ascendente mediante la promoción, el seguimiento y las actividades directas de extensión. Durante la respuesta a la COVID-19, los fuertes vínculos entre la administración y las organizaciones de la sociedad civil permitieron el suministro rápido de la ayuda, entre otros, a los grupos marginados y las comunidades locales. Cuando los agentes de la sociedad civil facilitan la prestación pública, deben recibir un reconocimiento y una compensación adecuados.

⁹⁵ Barrantes y Cookson, “Leave no one behind”.

⁹⁶ Kathy Lindert *et al.*, eds., *Sourcebook on the Foundations of Social Protection Delivery Systems* (Washington D. C., Banco Mundial, 2020).

⁹⁷ Rebecca Holmes *et al.*, “Strengthening gender equality and social inclusion (GESI) during the implementation of social protection responses to COVID-19”, septiembre de 2020.

Dar prioridad a las personas y las relaciones

86. Para aprovechar el potencial transformador de la protección social que responde a las cuestiones de género es necesario prestar más atención a los elementos humanos y relacionales de la prestación, incluida la función que desempeñan los trabajadores sociales y el resto del personal de protección social de primera línea. Las experiencias de las mujeres en relación con los servicios pueden diferir de las que viven los hombres, y las interacciones pueden ser especialmente tensas para los grupos marginados que han tenido experiencias negativas o traumáticas con el Estado.

87. La protección social y los servicios conexos siguen dependiendo en gran medida de una mano de obra feminizada y mal remunerada⁹⁸. A nivel mundial, de los 381 millones de personas que trabajan en la educación, la sanidad y el trabajo social, dos tercios son mujeres⁹⁹. Muchas de ellas trabajan en condiciones extremadamente difíciles, sin apenas seguridad en el empleo, con descripciones del puesto ambiguas y un elevado número de casos que gestionar. La prestación de servicios en zonas rurales remotas o afectadas por conflictos puede plantear dificultades específicas, como el hecho de alejarse durante largos períodos de la familia, carecer de conexión a Internet y toparse con normas sociales y de género restrictivas¹⁰⁰.

88. Para mejorar el acceso y las experiencias de los usuarios es fundamental que haya suficiente personal de primera línea y que este trabaje en condiciones decentes. Los trabajadores sociales, si están bien formados, pueden derivar a los beneficiarios de la protección social a servicios especializados, incluidos los relacionados con la violencia de género¹⁰¹. Además, pueden desempeñar un papel fundamental a la hora de determinar las necesidades y limitaciones específicas en función del género, y su proximidad con las poblaciones vulnerables les proporciona valiosos conocimientos para mejorar los programas y los procesos.

89. Cada vez son más los estudios que destacan la importancia de comprender y abordar la “discrecionalidad” de los trabajadores de protección social de primera línea¹⁰². Estos trabajadores interpretan y aplican la normativa y pueden influir en los resultados de manera generalizada, por ejemplo dando prioridad a las cuestiones de igualdad de género o desatendiéndolas. La discrecionalidad puede perpetuar la desigualdad y la exclusión social, entre otras cosas a través de prácticas discriminatorias que “se salen del guion”. Esas prácticas pueden reflejar juicios morales y prejuicios con respecto a las poblaciones a las que se atiende, además de actuar como incentivos perjudiciales en entornos institucionales.

90. Las soluciones políticas para las actitudes discriminatorias o los comportamientos que “se salen del guion” a menudo se centran en el personal de primera línea, que está sometido a presión y cuenta con escaso apoyo. No bastará con mejorar la prestación si no se crean también mejores condiciones de trabajo ni se afrontan los factores institucionales, los cuales escapan casi por completo al control del personal de primera línea, pero afectan a su capacidad para prestar servicios de forma eficaz¹⁰³.

⁹⁸ Barrantes y Cookson, “Leave no one behind”.

⁹⁹ OIT, *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado*.

¹⁰⁰ Rik Peeters y Sergio A. Campos, “Street-level bureaucracy in weak state institutions: a systematic review of the literature”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 89, núm. 4 (2023).

¹⁰¹ Cookson, Fuentes y Bitterly, “Addressing violence against women through social protection”.

¹⁰² Gabriela Lotta, Fernando Nieto-Morales y Rik Peeters, “‘Nobody wants to be a dead hero’: coping with precarity at the frontlines of the Brazilian and Mexican pandemic response”, *Public Administration and Development*, vol. 43, núm. 3 (agosto de 2023).

¹⁰³ *Ibid.*

Poner las herramientas digitales al servicio de las mujeres

91. A menudo se defiende la digitalización como herramienta para minimizar la discrecionalidad humana indeseada y facilitar la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas en la prestación de protección social (véase [A/74/493](#)). Sin embargo, a medida que la digitalización y la “datificación”¹⁰⁴ transforman rápida y radicalmente los encuentros cotidianos entre los ciudadanos y el Estado, pueden verse comprometidos la capacidad de acción, la dignidad y los derechos de las mujeres.

92. Esto hace necesario que la digitalización sea coherente con las normas internacionales de derechos humanos y que se incorporen principios de diseño centrados en las personas y que respondan a las cuestiones de género¹⁰⁵. Entre los principales elementos se encuentran las evaluaciones minuciosas del ecosistema en el que se accede a la protección social; las consultas con los usuarios, incluidos los grupos destinatarios, el personal de primera línea y otros asociados en la ejecución; y la comprobación de las interfaces digitales con expertos en accesibilidad, incluidas mujeres con discapacidad. Dado que, a medida que las tecnologías maduran, resulta cada vez más difícil cuestionarlas, reorientarlas o desarraigarlas, un enfoque gradual debería permitir corregir el rumbo.

93. La infraestructura de datos subyacente, incluidos los registros únicos, los registros sociales y los sistemas de información de gestión, cada vez se digitaliza más para reducir el número de errores y simplificar y agilizar la prestación. Sin embargo, la forma en que se utiliza esta infraestructura ha dado lugar a otros riesgos y problemas de rendición de cuentas. Los datos obsoletos, inadecuados y sesgados, incluida la falta de datos cualitativos y de género, pueden restar visibilidad a las experiencias de ciertos grupos y personas. La inteligencia artificial y el análisis predictivo automatizan cada vez más las decisiones sobre el cumplimiento de los requisitos y sobre las prestaciones a las que se tiene derecho de una forma que puede parecer arbitraria y opaca a los solicitantes¹⁰⁶.

94. El uso indebido de los datos y las vulneraciones de la privacidad son otro motivo de preocupación. Los solicitantes y los beneficiarios de la protección social suelen tener que revelar una gran cantidad de datos personales. Sin embargo, la mayoría de los países de ingreso bajo y los países de ingreso mediano carecen de marcos adecuados de gobernanza y protección de datos. Las personas pueden verse obligadas a renunciar a su derecho a la privacidad para disfrutar de su derecho a la protección social, arriesgándose al mismo tiempo a sufrir estigma, daños a su reputación y acoso. De esta forma, los mecanismos digitales de prestación pueden hacer que las personas se sientan “privadas de sus derechos, aisladas y excluidas”¹⁰⁷, al contrario del empoderamiento y la resiliencia que pretende ofrecerles un enfoque transformador de la protección social.

95. Existen diversas medidas prácticas que pueden ayudar a prevenir el riesgo de sesgos digitales sistemáticos y la exclusión de la protección social, sobre todo en el último tramo de la prestación. En primer lugar, la digitalización de la prestación debe ir acompañada de iniciativas destinadas a mejorar la infraestructura pública digital,

¹⁰⁴ El término “datificación” puede definirse como “la transformación de la acción social en datos cuantificados en línea, lo que permite el seguimiento en tiempo real y el análisis predictivo”. Véase José van Dijck, “Datafication, dataism and dataveillance: big data between scientific paradigm and ideology”, *Surveillance and Society*, vol. 12, núm. 2 (2014).

¹⁰⁵ Judy Wajcman, Erin Young y Anna Fitzmaurice, “The digital revolution: implications for gender equality and women’s rights 25 years after Beijing”, serie de documentos de debate de ONU-Mujeres, núm. 36 (Nueva York, ONU-Mujeres, 2020).

¹⁰⁶ Faith, “Risks and benefits of digital tools”.

¹⁰⁷ Lizzie Coles-Kemp *et al.*, “Digital welfare: designing for more nuanced forms of access”, *Policy Design and Practice*, vol. 3, núm. 2 (2020).

la alfabetización y las competencias digitales, en particular entre las mujeres, por ejemplo mediante el acceso gratuito o subvencionado a teléfonos móviles, tarjetas SIM y datos. En segundo lugar, deben existir opciones que realmente no sean digitales, junto con mecanismos para recurrir y revocar las decisiones digitales¹⁰⁸. La existencia de esas alternativas reviste especial importancia durante las crisis, cuando incluso quienes disponen de acceso a teléfonos inteligentes tal vez ya no puedan pagar la conectividad. En tercer lugar, la digitalización no debe sustituir el papel que desempeñan el personal de primera línea y otros intermediarios que, a menudo, hacen que los procesos digitales funcionen en la práctica.

96. Urge prestar más atención a la reunión, el almacenamiento y el análisis de los datos. Los cuestionarios de inscripción o los formularios de solicitud, por ejemplo, deben incluir preguntas sobre las necesidades y limitaciones específicas de género. La gestión de los casos debe comportar evaluaciones holísticas. Durante el seguimiento y la evaluación, los datos reunidos sobre todos los miembros del hogar (no solo sobre el cabeza de familia) y los indicadores procesales y de análisis comparativo para evaluar los retos que afrontan las mujeres y otros participantes en los programas pueden proporcionar información para adaptar los programas con el fin de que respondan a las cuestiones de género. Es primordial garantizar el respeto del derecho de las personas a la privacidad de los datos y cumplir las normas aceptadas internacionalmente en materia de confidencialidad y consentimiento informado. En las colaboraciones con terceros, como los proveedores privados de servicios de pago, el Estado es responsable de la adecuada regulación y del cumplimiento de esos principios.

Garantizar la rendición de cuentas

97. Los sistemas de prestación de la protección social pueden diseñarse e implementarse de tal modo que fomenten una ciudadanía activa según la cual los beneficiarios, como titulares de los derechos, reclaman al Estado sus derechos y prestaciones¹⁰⁹. Un proceso de este tipo puede fomentar el poder político y social colectivo. Las conexiones sólidas entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil pueden impulsar la construcción de sistemas de protección social inclusivos que se adapten a cada contexto y mejoren la confianza y la rendición de cuentas ascendente.

98. Una modalidad esencial de la rendición de cuentas son los mecanismos de reclamación y reparación. Cuando esos mecanismos son transparentes, oficiales y accesibles, pueden constituir un medio importante para impugnar las decisiones injustas sobre el derecho a recibir o no una prestación o exigir reparaciones en caso de discriminación o violencia. Si los mecanismos de reclamación se incorporan directamente en el seguimiento y la evaluación, pueden mejorar el diseño de los programas para evitar que se produzcan perjuicios adicionales. Los mecanismos deben contemplar múltiples vías de denuncia, en formato digital y analógico, sobre todo en situaciones de crisis¹¹⁰.

99. Los mecanismos de reclamación y reparación han sido criticados por hacer recaer la carga de la divulgación y el riesgo de las represalias sobre los receptores individuales, mientras ocultan los problemas existentes a nivel de sistema y las

¹⁰⁸ Valentina Barca *et al.*, “Inclusive information systems for social protection: intentionally integrating gender and disability”, marzo de 2021.

¹⁰⁹ Rachel Sabates-Wheeler *et al.*, “Linking social rights to active citizenship for the most vulnerable: the role of rights and accountability in ‘making’ and ‘shaping’ of social protection”, *The European Journal of Development Research*, vol. 32, núm. 1 (enero de 2020).

¹¹⁰ Barrantes y Cookson, “Leave no one behind”.

relaciones de poder que determinan la capacidad individual de reclamar¹¹¹. La presentación de reclamaciones colectivas en nombre de grupos puede ser una forma de aumentar la utilización de estos mecanismos, sobre todo entre los grupos marginados. Para que estos mecanismos funcionen, deben integrarse en las actividades más amplias de concienciación y refuerzo de la responsabilidad social, por ejemplo a través de iniciativas dirigidas por la sociedad civil como las auditorías sociales o los sistemas de calificación comunitarios.

100. La rendición de cuentas debe aplicarse también a los actores no estatales que participan en la protección social, incluidas las organizaciones internacionales de ayuda, los agentes de desarrollo y el sector privado. Los mecanismos de rendición de cuentas suelen ser especialmente débiles en los entornos frágiles en los que los actores externos apenas tienen vínculos con las comunidades locales y actúan al margen de los sistemas nacionales de protección social¹¹². En tales circunstancias, el seguimiento por parte de la sociedad civil desempeña una importante función.

VII. Es necesario superar tanto a escala nacional como mundial los retos financieros de la protección social que responde a las cuestiones de género

A. Introducción

101. La promesa transformadora de la protección social integral que responde a las cuestiones de género depende de que se disponga de recursos adecuados para colmar las lagunas persistentes en la cobertura y la adecuación a lo largo de la vida, ampliar el acceso a servicios complementarios de calidad y reforzar la prestación inclusiva y basada en los derechos. Sin embargo, el gasto global actual en protección social sigue siendo insuficiente para garantizar los niveles mínimos nacionales de protección social y alcanzar la cobertura sanitaria universal, por no hablar de incrementar progresivamente los niveles de protección. Además, la financiación no aumenta al mismo ritmo que la demanda debido a los cambios demográficos y las presiones de las múltiples crisis.

102. Se calcula que, en 2024, la financiación necesaria para establecer un piso de protección social, un nivel básico de protección social para todos, en todos los países de ingreso bajo y los países de ingreso mediano ascendía a 1,4 billones de dólares anuales, es decir, el 3,3 % del producto interno bruto (PIB)¹¹³. En el caso de los países de ingreso bajo, la suma alcanza el 52,3 % de su PIB combinado al año, por lo que necesitarían asistencia internacional para colmar los déficits de financiación. La cifra de 1,4 billones de dólares es el total combinado de la inversión adicional media que se necesita para lograr la cobertura universal de las prestaciones básicas para todos los niños, las madres de recién nacidos, los desempleados, las personas con discapacidad grave y todas las personas de edad avanzada, así como la atención esencial y universal de la salud. Las mujeres se ven afectadas de forma desproporcionada por la falta de financiación adecuada para la protección social. Por ejemplo, para alcanzar la cobertura universal de las pensiones de vejez, habría que

¹¹¹ Naomi Hossain, Anuradha Joshi y Suchi Pande, “The politics of complaint: a review of the literature on grievance redress mechanisms in the global South”, *Policy Studies*, vol. 45, núm. 2 (2024).

¹¹² Arthur Alik-Lagrange *et al.*, “Social protection and state-society relations in environments of low and uneven state capacity”, *Annual Review of Political Science*, vol. 24 (2021).

¹¹³ Umberto Cattaneo *et al.*, *Financing Gap for Universal Social Protection: Global, Regional and National Estimates and Strategies for Creating Fiscal Space*, documento de trabajo de la OIT, núm. 113 (Ginebra, 2024).

destinar dos tercios del gasto público adicional total a las prestaciones para las mujeres. Las propuestas de crear sistemas de protección social integrales que respondan a las cuestiones de género y estén integrados en los servicios públicos conexos requerirían aún más recursos.

B. Un entorno global complejo

103. El acceso limitado a la financiación, la aplastante carga de la deuda, el aumento de los costos de endeudamiento, las devaluaciones monetarias y la ralentización del crecimiento hacen peligrar la capacidad de los países en desarrollo para destinar recursos adicionales a la protección social¹¹⁴. Incluso antes de la reciente oleada de perturbaciones y crisis, la desregulación de los mercados laborales, los recortes y la privatización habían desplazado el poder hacia las empresas, socavado la estabilidad laboral y los salarios mínimos vitales, y habían reducido el papel del Estado en la prestación de protección social. La liberalización financiera y del comercio, junto con la estructura y las prácticas del sistema financiero internacional, han mermado aún más la capacidad de los Estados de recaudar recursos para el desarrollo. La globalización y la liberalización financiera también han aumentado la presión sobre los países para que vayan disminuyendo con el tiempo los impuestos sobre las sociedades o el patrimonio¹¹⁵.

104. Mientras que los países de ingreso alto obtienen una proporción significativa de los ingresos públicos de las cotizaciones a la seguridad social, los países en desarrollo, a causa de sus extensas economías informales, no pueden depender tanto de esa fuente de ingresos. Para compensar el déficit, varios países de ingreso bajo y países de ingreso mediano han recurrido a los impuestos sobre el consumo, imponiendo así una carga desproporcionada a los hogares más pobres. Algunos países han reforzado las medidas destinadas a incorporar a los trabajadores del sector informal en el sistema fiscal, pasando por alto la elevada carga fiscal indirecta que ya soportan esos trabajadores a causa de los impuestos menores sobre el consumo, los permisos, los gravámenes y las tasas de usuario, incluso si reciben un acceso limitado o nulo a la protección social. Estos gravámenes son regresivos e inequitativos desde el punto de vista del género, en particular para los trabajadores de ingresos más bajos, muchos de los cuales son mujeres¹¹⁶.

105. Dado que la movilización de recursos internos no basta, los países en desarrollo han recurrido a otras formas de financiación, como la deuda pública emitida por las instituciones financieras internacionales y el sector privado. En 2023, la deuda pública interna y externa de carácter general a escala global alcanzó la cifra récord de 97 billones de dólares¹¹⁷, lo que ocasionó un agobio por la deuda generalizado cuando fueron subiendo los tipos de interés. Ahora el pago de intereses está reduciendo el gasto en prioridades de desarrollo, incluido el gasto en los regímenes esenciales de protección social y los servicios públicos. En la actualidad, 3.300 millones de personas viven en países donde el gasto en esos intereses es superior a la inversión en educación y sanidad¹¹⁸. Cuando el gasto público es escaso,

¹¹⁴ *World Economic Situation and Prospects 2024* (publicación de las Naciones Unidas, 2024).

¹¹⁵ *Financing for Sustainable Development Report 2024: Financing for Development at a Crossroads* (publicación de las Naciones Unidas, 2024).

¹¹⁶ Michael Rogan, "Taxation and the informal sector in the global South: strengthening the social contract without reciprocity?", en *Social Contracts and Informal Workers in the Global South*, Laura Alfery, Martha Chen y Sophie Pagerson, eds. (Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2022).

¹¹⁷ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, documento UNCTAD/OSG/TT/INF/2024/1.

¹¹⁸ *Financing for Sustainable Development Report 2024* (publicación de las Naciones Unidas).

las mujeres actúan como amortiguadores, entre otras cosas asumiendo trabajo de cuidados no remunerado adicional para mantener a sus familias y comunidades¹¹⁹.

106. Si los ciudadanos tienen la sensación de que el Estado nunca está a la altura de sus expectativas, esto, combinado con dinámicas de la pobreza cada vez más volátiles e imprevisibles, hará que la confianza y la satisfacción sigan disminuyendo. Esos factores alimentan el desencanto, la polarización política y la erosión de los principios y valores democráticos¹²⁰. Restablecer la confianza requiere Estados capaces y responsables, con recursos suficientes para proteger a las personas frente a cualquier daño, invertir en bienes públicos esenciales y transformar las economías para hacerlas más inclusivas y justas.

C. La necesidad de una nueva generación de pactos fiscales

107. Las inversiones en protección social podrían ser el eje de los contratos sociales revitalizados, en los que el Estado devuelva y multiplique las aportaciones económicas y no económicas realizadas a la sociedad, ya sea en forma de impuestos o de atención para las familias y las comunidades, mediante el fomento de la seguridad de los ingresos y un nivel de vida adecuado para todos. Con una nueva generación de pactos fiscales, basados en la equidad, la solidaridad y la redistribución, se podría sustentar este proceso porque aportarían financiación a largo plazo, adecuada y asequible para el desarrollo sostenible, incluida la protección social. Estos pactos deben basarse en un entendimiento común de las obligaciones recíprocas por parte de los individuos y sus instituciones públicas, y en el acuerdo de que esas instituciones utilicen su autoridad, también en el plano fiscal, para atender las necesidades de las personas (véase [A/HRC/55/54](#)).

108. Los nuevos pactos fiscales deben centrarse en la recaudación y asignación de recursos, tanto nacionales como internacionales, con el fin de lograr la igualdad sustantiva y hacer efectivos los derechos humanos. Las normas internacionales laborales y de derechos humanos establecen varios principios y obligaciones a este respecto, en particular la obligación de que los Estados destinen el máximo de los recursos de que dispongan para hacer efectivos los derechos económicos y sociales, incluido el derecho a la protección social, y eviten que, con el tiempo, se produzca un retroceso¹²¹. Garantizar la igualdad y la ausencia de discriminación, incluidas las de género, es una obligación de efecto inmediato. Los procesos presupuestarios opacos y la apropiación de las élites suelen conducir a decisiones en materia de política fiscal que socavan los derechos, por lo que la participación, la transparencia y la rendición de cuentas son clave para reformar esos procesos.

109. Los pactos fiscales deben adoptar un enfoque sistémico que reconozca la interdependencia entre la producción económica, la reproducción social y la regeneración ecológica¹²². Los mecanismos de financiación, a su vez, deben reflejar esas conexiones. El trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, por ejemplo, sostiene las economías, las sociedades y, en muchos países, los sistemas de seguridad

¹¹⁹ Niyanthini Kadrigamar, “Targeting social assistance in the context of crises and austerity: the case of Sri Lanka”, ponencia preparada para la reunión del Grupo de Expertos sobre el *Estudio mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo 2024*, Nueva York, octubre de 2023.

¹²⁰ PNUD, *2022 Special Report: New Threats to Human Security in the Anthropocene – Demanding Greater Solidarity* (Nueva York, 2022).

¹²¹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2.1; y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 3 (1990).

¹²² Corina Rodríguez Enríquez, “Financiar la protección social: alternativas feministas a la austeridad”, ponencia preparada para la reunión del Grupo de Expertos sobre el *Estudio mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo 2024*, Nueva York, octubre de 2023.

social al criar a la siguiente generación de cotizantes. Las economistas feministas vienen sugiriendo desde hace tiempo que este trabajo representa un impuesto implícito sobre el trabajo de las mujeres¹²³. Por lo tanto, la solidaridad y la redistribución deben estar por encima de la división entre lo que forma parte del mercado y lo que no para garantizar que las políticas fiscales apoyen el acceso de las mujeres al empleo remunerado, al tiempo que reconocen, reducen y redistribuyen el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado.

110. El enfoque sistémico fomenta que el gasto público en protección social y servicios públicos que responden a las cuestiones de género se considere una inversión en lugar de consumo (véase A/74/111). Los datos de 42 países relativos al período de 1985 a 2020 indican que los efectos positivos del gasto en protección social sobre el PIB superan a los del gasto público total. Ese efecto es especialmente marcado en los países con altos niveles de desigualdad¹²⁴. A su vez, las inversiones en servicios públicos complementarios, como la educación, la sanidad, los cuidados infantiles y los cuidados a largo plazo, producen importantes efectos multiplicadores. Cada dólar invertido en cerrar la brecha en las políticas de cuidados infantiles podría aumentar en promedio el PIB mundial en 3,76 dólares para 2035¹²⁵. Las inversiones en servicios públicos en la economía del cuidado también crean empleos muy necesarios. Cuando estos empleos son decentes, estimulan efectos fiscales multiplicadores, ya que la inversión inicial se recupera gracias al aumento resultante en la recaudación de impuestos y cotizaciones a la seguridad social¹²⁶.

111. Es fundamental que se adopte un enfoque de justicia distributiva para lograr pactos fiscales sostenibles. A nivel nacional, esto implica examinar los efectos distributivos de todo el sistema fiscal, incluidos los gastos e ingresos, y tener en cuenta las desigualdades interseccionales y de género¹²⁷. A nivel mundial, el enfoque de justicia distributiva reforzaría la solidaridad entre los países partiendo del reconocimiento de las relaciones de poder históricas y actuales. La prosperidad económica y el acceso de base amplia a la protección social en los países que hoy en día tienen un ingreso alto se construyeron, en gran medida, mediante la colonización, la esclavitud y la explotación de los pueblos y los recursos naturales de los países en desarrollo¹²⁸. En la actualidad, la elusión y la evasión de impuestos por parte de grandes empresas y personas adineradas hacen que los recursos financieros que salen de los países en desarrollo a menudo superen con creces a la ayuda que entra. Es necesario transformar las instituciones y los procesos mundiales para eliminar estas limitaciones.

Cotizaciones a la seguridad social

112. Si bien los pactos fiscales variarán de un país a otro, el aumento de los ingresos procedentes de las cotizaciones a la seguridad social y de los impuestos generales, así como su progresividad, constituyen dos puntos de partida especialmente importantes.

¹²³ Ingrid Palmer, “Public finance from a gender perspective”, *World Development*, vol. 23, núm. 11 (noviembre de 1995).

¹²⁴ Dante Cardoso *et al.*, “The multiplier effects of government expenditures on social protection: a multi-country analysis”, serie de documentos de trabajo, núm. 2023-11 (São Paulo, Facultad de Economía, Administración, Contabilidad y Finanzas de la Universidad de São Paulo, 2023).

¹²⁵ OIT, “Los beneficios de invertir en paquetes de políticas transformadoras de cuidado infantil”.

¹²⁶ Jerome De Henau *et al.*, “Investing in free universal childcare in South Africa, Turkey and Uruguay: a comparative analysis of costs, short-term employment effects and fiscal revenue”, serie de documentos de debate de ONU-Mujeres, núm. 28 (Nueva York, ONU-Mujeres, 2019).

¹²⁷ Anuradha Joshi, Jalia Kangave y Vanessa van den Boogaard, *Engendering Taxation: A Research and Policy Agenda*, documento de trabajo del ICTD, núm. 186 (Brighton, Institute of Development Studies, 2024).

¹²⁸ Gurminder K. Bhambra, “Relations of extraction, relations of redistribution: empire, nation, and the construction of the British welfare State”, *British Journal of Sociology*, vol. 73, núm. 1 (enero de 2022).

En 2019, las cotizaciones a la seguridad social supusieron el 18,8 % de los ingresos tributarios totales a nivel mundial, lo cual equivale al 5,7 % del PIB¹²⁹. Entre las ventajas de la financiación mediante las cotizaciones se cuentan la relativa facilidad administrativa y operacional a la hora de recaudar las cotizaciones para fines específicos de las nóminas; la posibilidad de vincular las prestaciones a los ingresos y el pago de impuestos del trabajador; y el apoyo político a programas que permitan al público ver a dónde va su dinero. Por ello, los sistemas contributivos pueden fortalecer el contrato social. Así ocurre, en particular, cuando se combinan con medidas para incluir a los trabajadores informales y otros trabajadores con baja capacidad contributiva y cuando se aplican elementos de diseño que responden a las cuestiones de género y reducen las penalizaciones a quienes dejan un tiempo el trabajo remunerado para ocuparse de los cuidados no remunerados (véase la secc. III).

113. Sin embargo, este mecanismo de financiación plantea importantes retos, sobre todo en los países de ingreso bajo y los países de ingreso mediano con altos niveles de informalidad y desempleo e ingresos imponibles reducidos. En estos contextos, para aumentar los ingresos públicos procedentes de las cotizaciones a la seguridad social, hay que evaluar con detenimiento los factores estructurales que conducen a las bajas tasas de cotización por sector, tamaño de empresa y situación laboral. Las soluciones adaptadas deben tratar de asegurar la equidad y la solidaridad, recaudando la mayor parte de las cotizaciones de las grandes empresas y los sectores económicos más dinámicos, en lugar de obtenerlas de las pequeñas y medianas empresas y los sectores menos dinámicos.

Políticas de impuestos progresivos

114. Las políticas de impuestos progresivos desempeñan un papel clave a la hora de corregir la desigualdad de los ingresos y, en menor medida, la desigualdad de la riqueza. Además, si están bien diseñadas, pueden contribuir a la igualdad de género, la sostenibilidad y la equidad intergeneracional. Cada vez hay un mayor consenso en torno a la idea de que los impuestos sobre los ingresos del capital, la riqueza y la propiedad deben representar una proporción mayor de los ingresos tributarios para que los sistemas fiscales se caractericen por una mayor solidaridad y redistribución¹³⁰. Las reformas de los impuestos sobre sucesiones y donaciones también poseen un gran potencial para recaudar ingresos destinados a la protección social, al tiempo que combaten la transmisión intergeneracional de la desigualdad en materia de riqueza. La carga fiscal también debe desplazarse, de modo que aumente la aportación de las empresas privadas al contrato social, entre otras cosas mediante el pago de un porcentaje justo del impuesto sobre sociedades.

115. Aunque la fiscalidad progresiva es la más adecuada para fomentar los pactos fiscales sostenibles, resulta difícil de poner en práctica por la gran desigualdad entre los patrones distributivos, los bajos salarios, la economía mayoritariamente informal y la escasa capacidad y legitimidad de los Estados. Se necesitan coaliciones políticas de base amplia y diálogo social para forjar agendas de fiscalidad progresiva; por otro lado, la transparencia, la participación y la rendición de cuentas son fundamentales para crear una cultura fiscal basada en la confianza mutua¹³¹. Por todos estos motivos, la reforma fiscal suele ser una tarea a largo plazo, y no una solución rápida.

¹²⁹ Florencia Calligaro y Oscar Cetrangolo, *Financing Universal Social Protection: The Relevance and Labour Market Impacts of Social Security Contributions*, documento de trabajo de WIEGO, núm. 47 (Manchester, Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando y OIT, 2023).

¹³⁰ OCDE, "Tax and fiscal policies after the COVID-19 crisis", 14 de octubre de 2021; y *World Economic Situation and Prospects 2023* (publicación de las Naciones Unidas, 2023).

¹³¹ UNRISD, *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics* (Ginebra, 2010).

D. Igualar las condiciones a escala mundial

116. La enorme desigualdad de condiciones ha dado lugar a llamamientos que piden una reforma de la arquitectura financiera internacional con el fin de crear un mayor espacio fiscal y de políticas para la protección social universal que responda a las cuestiones de género¹³².

117. La creación de una auténtica red de seguridad financiera global para los países es una prioridad importante y podría lograrse reformando los derechos especiales de giro, garantizando que se emitan cuando estallan las crisis y priorizando a los países que más necesitan la liquidez. Estrechando la cooperación fiscal internacional, podría ampliarse el espacio fiscal. La perspectiva de una convención fiscal de las Naciones Unidas, considerada alguna vez utópica, demuestra que es posible superar los desequilibrios de poder¹³³.

118. Resulta necesario emprender iniciativas similares para afrontar el agobio por la deuda y la sostenibilidad de esta, los problemas de liquidez y solvencia, y el elevado costo de la deuda. Los esfuerzos para financiar por completo la protección social solo darán fruto si los Gobiernos pueden destinar los ingresos a las prioridades de desarrollo, en lugar de asignar la mayor parte al servicio de la deuda. El Secretario General propuso un plan de estímulo para los Objetivos de Desarrollo Sostenible con el fin de atender las necesidades inmediatas de financiación de los países. Un gran número de países consideran que la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que se celebrará en 2025, brindará la oportunidad de acordar un paquete de medidas relativas a la deuda que sea acorde con las necesidades de financiación para el desarrollo¹³⁴.

119. En la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), que constituye una fuente esencial de financiación para muchos países de ingreso bajo, durante la pandemia aumentaron ligeramente las asignaciones para el empleo y la protección social, pero las sumas totales para la protección social siguen siendo muy bajas: en 2022 sumaban 4.600 millones de dólares, lo que representa tan solo el 1,6 % de la AOD total aportada por todos los donantes oficiales¹³⁵. Los fondos verticales globales van adquiriendo importancia en cuanto herramientas para canalizar los recursos a la sanidad, la crisis climática y la agricultura, entre otros ámbitos¹³⁶. Han prestado una atención variable a la protección social, aunque cada vez se reconoce más su vínculo con la acción climática¹³⁷.

120. En 2022, las partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático acordaron crear un nuevo fondo mundial de pérdidas y daños, lo que ha hecho que se pida un mayor apoyo a la protección social adaptativa. Así, los sistemas nacionales de protección social podrían convertirse en un medio para orientar la nueva financiación de pérdidas y daños hacia las personas más afectadas¹³⁸. También ha cobrado impulso la creación de un fondo mundial para la protección social. Sea cual

¹³² Naciones Unidas, “Informe de políticas de Nuestra Agenda Común 6: reformas de la arquitectura financiera internacional”, mayo de 2023.

¹³³ Observatorio Fiscal de la Unión Europea, *Global Tax Evasion Report 2024* (París, 2024).

¹³⁴ *Financing for Sustainable Development Report 2024* (publicación de las Naciones Unidas).

¹³⁵ OCDE, “Creditor reporting system”, explorador de datos de la OCDE. Puede consultarse en <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=crs1> (consultado el 28 de junio de 2024).

¹³⁶ Nicola Yeates *et al.*, *A Global Fund for Social Protection: Lessons from the Diverse Experiences of Global Health, Agriculture and Climate Funds*, documento de trabajo de la OIT, núm. 97 (Ginebra, 2023).

¹³⁷ Mariya Aleksandrova, Laura Kuhl y Daniele Malerba, “Unlocking climate finance for social protection: an analysis of the Green Climate Fund”, *Climate Policy*, vols. 1-16 (2024).

¹³⁸ Jona Huber y Una Murray, “Turning climate justice into practice? Channeling loss and damage funding through national social protection systems in climate-vulnerable countries”, *WIREs Climate Change*, vol. 15, núm. 2 (marzo/abril de 2024).

fuere el mecanismo utilizado, la financiación debe ser a largo plazo y sustentar la creación de sistemas de protección social integrales que respondan a las cuestiones de género, con una gran implicación de las comunidades afectadas, en lugar de iniciativas a corto plazo en forma de proyectos con un menor impacto transformador.

121. Dadas las dificultades para generar financiación para el desarrollo, cada vez se presta más atención a las emisiones de bonos corporativos y soberanos en los que el uso de los ingresos o los indicadores clave del desempeño están vinculados a las prioridades de desarrollo, incluida la igualdad de género. Sin embargo, se trata de un mercado incipiente y han surgido ciertas preocupaciones porque los objetivos a veces están mal definidos y faltan estándares o indicios suficientes de su aportación al cambio social¹³⁹. Si bien está claro que la financiación pública y la asistencia oficial para el desarrollo deberán complementarse con financiación privada, hay que tener cuidado para que el sector privado no llegue a socavar la formulación democrática de políticas y cree nuevas “condicionalidades privadas”¹⁴⁰. Así como se han incrementado la regulación y las normas sobre la inversión en materia ambiental, social y de gobernanza con el fin de reducir el lavado de imagen verde, debería hacerse lo mismo con el posible “lavado de imagen rosa”¹⁴¹. Las empresas privadas también han de adherirse a los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos¹⁴², que contemplan la creación de empleo decente y el pago de una proporción justa de impuestos, incluidas las cotizaciones a la seguridad social.

VIII. Conclusiones y recomendaciones

122. En un mundo donde las perturbaciones y las crisis se suceden en cascada, la protección social tiene un potencial enorme de contribuir a la igualdad de género, la resiliencia y la transformación, y acelerar la implementación y el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing. A pesar de los importantes avances alcanzados estos últimos años en la cobertura de la protección social, ese potencial sigue tropezándose con importantes lagunas de cobertura y adecuación, una capacidad de respuesta limitada ante las vulnerabilidades específicas de las mujeres y las niñas, barreras de acceso para grupos de mujeres y niñas que sufren formas múltiples e interseccionales de discriminación, y una financiación y coordinación inadecuadas.

123. A fin de liberar el potencial transformador de la protección social, es esencial adoptar un enfoque basado en los derechos y que responda a las cuestiones de género, tanto en épocas “normales” como en situaciones de crisis aguda. Para ello, hay que dejar a un lado las redes de protección social extremadamente selectivas y fomentar de manera activa la solidaridad, la mancomunación de riesgos y la redistribución entre los diferentes grupos de ingresos, géneros y generaciones.

¹³⁹ Juan Pablo Bohoslavsky y Lena Lavinas, “Gender bonds: do they leverage or threaten women’s rights?”, en *Feminism in Public Debt: A Human Rights Approach*, Juan Pablo Bohoslavsky y Mariana Rulli, eds. (Bristol, Bristol University Press, 2024).

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ Con “lavado de imagen rosa” se alude a la práctica de apoyar superficialmente la igualdad de género y los derechos de las personas LGBTIQ+ con fines de lucro o de *marketing* sin hacer nada por subsanar las causas subyacentes de la desigualdad ni las violaciones de los derechos humanos.

¹⁴² *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”* (publicación de las Naciones Unidas, 2011).

124. Para avanzar hacia sistemas de protección social que promuevan la igualdad de género, la resiliencia y la transformación, los Estados Miembros, las organizaciones internacionales, incluidas las Naciones Unidas y los mecanismos de derechos humanos, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos y otras partes interesadas podrían adoptar las siguientes medidas:

A. Corregir las brechas y los sesgos de género que existen en los sistemas, políticas y programas ordinarios de protección social

a) Trabajar para conseguir sistemas de protección social universales que respondan a las cuestiones de género, contemplen niveles mínimos de protección y ofrezcan una cobertura integral de los riesgos y vulnerabilidades de todas las mujeres y las niñas en toda su diversidad y a lo largo de su vida;

b) Ampliar la cobertura y la adecuación de los programas no contributivos, como las prestaciones universales por hijos a cargo, de maternidad, parentales y del régimen de pensiones, como parte de un nivel mínimo de protección social que responda a las cuestiones de género;

c) Extender la protección social a los trabajadores informales, prestando especial atención a los sectores y categorías ocupacionales dominados por las mujeres, a través de una combinación de mecanismos contributivos y no contributivos;

d) Mitigar las barreras financieras en torno al acceso a los regímenes contributivos, por ejemplo subvencionando total o parcialmente las cotizaciones de los trabajadores de ingresos bajos y proporcionando prestaciones complementarias a quienes hayan acumulado menos cotizaciones por percibir ingresos más reducidos y haber interrumpido con más frecuencia el empleo;

e) Garantizar niveles adecuados de prestaciones, pagos periódicos y una duración suficiente de todas las prestaciones de protección social, entre otras cosas mediante el ajuste periódico de los valores de las prestaciones teniendo en cuenta la inflación;

f) Reformar y adaptar los sistemas de protección social existentes para que tengan más en cuenta los cuidados a lo largo de la vida; para ello, habría que evitar las condicionalidades que aumentan las exigencias sobre el tiempo de las mujeres y proporcionarles apoyo a los ingresos durante el tiempo que interrumpen su trabajo para cuidar a familiares a cargo, servicios de cuidado infantil *in situ* en los programas de obras públicas y créditos por cuidados en los regímenes de pensiones de vejez;

B. Adaptar las políticas y los programas de protección social para atender las necesidades de las mujeres y las niñas durante las crisis agudas y prolongadas

g) Diseñar e implementar respuestas de emergencia que sean flexibles e inclusivas, partiendo de un profundo conocimiento de los riesgos y las necesidades de las mujeres y las niñas, y estén a tono con la naturaleza precisa de cada perturbación y la madurez del sistema, las políticas y los programas de protección social existentes;

h) Ampliar la prestación ordinaria de protección social que responda a las cuestiones de género, combinada con componentes específicos y ampliables a escala para hacer frente a las perturbaciones, tanto preventivos como reactivos, con el fin de proteger a las mujeres y las niñas de los efectos inmediatos de las perturbaciones y las crisis;

i) Promover una mayor coordinación entre la protección social y las políticas de adaptación al cambio climático para proteger a las mujeres y las niñas de los riesgos climáticos y promover medios de vida sostenibles y resilientes para ellas;

j) Establecer mecanismos sólidos de coordinación entre los agentes de protección social y los agentes humanitarios en contextos de crisis agudas y prolongadas para mitigar los riesgos y vulnerabilidades específicos de género, al tiempo que se sientan las bases para la creación de sistemas a más largo plazo;

C. Mejorar la coordinación con políticas de empleo y servicios públicos que respondan a las cuestiones de género

k) Maximizar el impacto de los programas de transferencias en efectivo asegurando el acceso de las mujeres y las niñas a las prestaciones y los servicios complementarios, como la ayuda para la subsistencia y la formación práctica, así como el acceso a la educación, la sanidad y los servicios de cuidado infantil;

l) Promover la coordinación entre los sistemas de protección social y las iniciativas para prevenir la violencia de género y responder a ella, por ejemplo a través de la planificación conjunta, la capacitación de los trabajadores sociales y las vías sólidas de derivación;

m) Combinar las políticas laborales, de protección social y de cuidados para impulsar el acceso de las mujeres a nuevos empleos verdes y crear empleos decentes en el sector de los cuidados como parte de las transiciones justas hacia economías y sociedades sostenibles;

D. Adoptar un enfoque de la prestación de la protección social que se base en los derechos

n) Diseñar, aplicar y vigilar los mecanismos de prestación teniendo en cuenta al usuario final, que es el titular de los derechos, y asegurando su dignidad, su capacidad de acción y su acceso a lo largo de todo el proceso;

o) Asegurarse de que haya suficiente personal de protección social de primera línea y de que este trabaje en condiciones decentes, por ejemplo prestando más atención a resolver los problemas de seguridad y las responsabilidades de cuidado no remuneradas;

p) Reconocer y afianzar el papel esencial que desempeñan las organizaciones de mujeres, de trabajadores y de carácter comunitario en la prestación de protección social informal y apoyo de emergencia durante las crisis;

q) Asegurarse de que la digitalización de los mecanismos de prestación se oriente de manera deliberada a promover la inclusividad y la igualdad, guiándose por las normas internacionales de derechos humanos y por principios de diseño que respondan a las cuestiones de género;

E. Aumentar la financiación de la protección social y la igualdad de género

r) Forjar pactos fiscales de base amplia para impulsar la movilización de recursos internos en aras de la protección social que responda a las cuestiones de género y el desarrollo sostenible basado en la solidaridad y la redistribución;

s) Extender la protección social contributiva a los trabajadores informales y otros trabajadores con baja capacidad contributiva, prestando la debida atención a los sectores y ocupaciones feminizados;

t) Aumentar los ingresos obtenidos mediante la fiscalidad progresiva haciendo hincapié en quienes poseen mayor capacidad de pago, por ejemplo a través de impuestos sobre las empresas y la riqueza;

u) Promover reformas en la arquitectura financiera internacional para eliminar las limitaciones que impiden a los países en desarrollo movilizar recursos para la protección social que responda a las cuestiones de género, centrándose en soluciones de deuda sostenible y en la cooperación fiscal mundial;

v) Aprovechar la financiación climática internacional para reforzar los sistemas de protección social que respondan a las cuestiones de género;

w) Aumentar la asistencia oficial para el desarrollo, incluida la ayuda humanitaria, mediante inversiones transversales y específicas que promuevan la igualdad de género, incluida la protección social que responda a las cuestiones de género;

F. Fortalecer la participación y la rendición de cuentas para la protección social que responda a las cuestiones de género

x) Llevar a cabo evaluaciones de los riesgos y vulnerabilidades específicos de género que sean participativas y estén dirigidas por la comunidad, tratando en especial de comprender las experiencias de todas las mujeres y las niñas que sufren formas múltiples e interseccionales de discriminación;

y) Involucrar a las organizaciones de mujeres y de trabajadores en el diseño, la implementación y el seguimiento de los sistemas, las políticas y los programas de protección social, y asegurarse de que su aportación se reconozca debidamente;

z) Apoyar las iniciativas de seguimiento y rendición de cuentas independientes y dirigidas por la sociedad civil para exigir a los Gobiernos, los asociados para el desarrollo, los agentes humanitarios y otras partes interesadas que cumplan su obligación de asegurar la igualdad y la ausencia de discriminación en el acceso a la protección social y la asistencia humanitaria;

G. Mejorar los datos, las pruebas y los conocimientos para la protección social que responda a las cuestiones de género

aa) Invertir en el desarrollo de metodologías ampliables para reflejar de manera adecuada la complejidad de la pobreza y la vulnerabilidad entre las mujeres, prestando atención a las desigualdades dentro del hogar y a factores como el control sobre los recursos domésticos, el poder de decisión y el uso del tiempo;

bb) Mejorar la reunión y el uso de los datos, en particular los datos de carácter administrativo, desglosados por sexo, edad, ingresos, ubicación y otras características, sobre la cobertura y la adecuación de las prestaciones de protección social, incluidas las prestaciones por hijos a cargo, desempleo, discapacidad, maternidad y del régimen de pensiones;

cc) Reforzar los sistemas de infraestructura de datos e información para la prestación eficaz de la protección social, entre otras cosas mediante cuestionarios de inscripción y evaluaciones realizadas por trabajadores sociales que den visibilidad a los riesgos y las necesidades de las mujeres y las niñas, garantizando al mismo tiempo su seguridad y privacidad;

dd) Adoptar enfoques que combinen diversos métodos para el seguimiento y la evaluación de las políticas y los programas de protección social a fin de registrar el impacto sobre la igualdad de género, así como las consecuencias imprevistas, y conocer tanto los factores que impulsan el cambio transformador para las mujeres y las niñas como cualquier limitación que frene ese cambio.
