

**DE LA POBREZA A LA DESIGUALDAD.**

**Políticas Sociales Post Crisis**

**Clarisa Hardy**

*IV Foro*

*Ministerial de  
Desarrollo*

*6 y 7 de Mayo, 2011*

## DE LA POBREZA A LA DESIGUALDAD POLÍTICAS SOCIALES POST CRISIS

Clarisa Hardy<sup>1</sup>

### Presentación

En la reunión anterior, los participantes concentraron sus presentaciones y debates en el análisis de las iniciativas que les permitieron enfrentar los impactos sociales de la crisis económica en sus respectivos países. Ministros de estado y viceministros, así como expertos y altos funcionarios de gobierno de la región, compartieron sus experiencias.

Es comprensible que el *III Foro Ministerial de Desarrollo*, realizado en febrero del 2010, cuando aún estaban presentes los coletazos de la peor crisis económica que sacudió al mundo después de la gran depresión, haya destinado su espacio a tal reflexión en la región latinoamericana.

Tras un quinquenio de reducción de la pobreza en América Latina (entre 2002 y 2008), la crisis revertió la tendencia, aunque en menor medida de lo esperado y con una pronta recuperación posterior. En varios países de la región es cierto que hubo un aumento moderado de la pobreza, pero en otros -a pesar del alza de los precios de los alimentos y de la pérdida de puestos de trabajo- la pobreza siguió descendiendo. La mayor parte de la reunión se destinó a dar a conocer y recoger las variadas experiencias de los llamados Programas de Transferencias Condicionadas, cuya principal virtud está en articular transferencias monetarias directas con políticas de inversión y promoción social en los hogares de mayor pobreza. Estos programas que, de manera generalizada, están mostrando el nuevo rumbo de las políticas sociales regionales<sup>2</sup>, sin embargo son sólo uno de los instrumentos que forman parte de una nueva orientación de las políticas públicas y que explican los logros en materia de reducción de la pobreza.

En rigor, lo que estos programas revelan es que se ha producido un punto de inflexión respecto de la naturaleza de las políticas sociales precedentes, otorgándole centralidad a las políticas sociales universalistas (formulando mínimos sociales básicos a satisfacer, en algunos casos, o garantizando derechos sociales esenciales, en otros), creándose una preocupación por articular políticas económicas y sociales, y estabilizando una tendencia al

---

<sup>1</sup> Directora Fundación Dialoga y Directora Junta Directiva Universidad de Santiago de Chile (USACH), ex ministra de Planificación del gobierno de Michelle Bachelet (2006-2008).

<sup>2</sup> Al 2010, un total de 17 países latinoamericanos han desarrollado estos programas, con una cobertura estimada en 22 millones de familias, 100 millones de personas (CEPAL, *La Hora de la Igualdad*, junio 2010).

incremento del gasto social como proporción del gasto fiscal. De modo tal, que los Programas de Transferencias Condicionadas pasan a ser uno de los componentes de estas nuevas orientaciones que se inscriben en la lógica de la protección social para asegurar derechos esenciales a los ciudadanos.

Habiendo llegado a este punto el Foro anterior, es entendible entonces que la reunión que nos convoca en mayo del 2011, en el *IV Foro Ministerial de Desarrollo* organizado nuevamente por el PNUD, se interrogue respecto de las lecciones que la crisis ha dejado y que nos lleva a reflexionar sobre las sociedades que tenemos y los retos de políticas sociales para el siglo veintiuno.

Estamos en presencia del cambio de políticas sociales residuales a dominantes, así como del tránsito de una concepción asistencial de la política social a una fundada en la noción de derechos, cuestión que está transformando a nuestras sociedades. Y ello es el resultado de la vigencia de sistemas democráticos que han comenzado a dar espacio y respuestas a sentidas demandas ciudadanas en sociedades que, a medida que avanzan en reducir la pobreza, se confrontan a procesos de integración social muy desiguales, generando nuevos desafíos de políticas públicas.

En efecto, los cambios sociales que se han producido han complejizado a nuestras sociedades y sus demandas, más allá de los retos de la pobreza. Si bien todavía muchos países deben afrontar primordialmente las exigencias de reducir los persistentes altos porcentajes de pobreza., existe una realidad latinoamericana heterogénea con problemas sociales diversos. Y aún en aquellos casos en que la pobreza continúa siendo el mayor de los retos, los rostros de esa pobreza están cambiando, tanto por efecto de las políticas emprendidas en estos recientes años, como por la masificación de la información y la educación, modelando nuevas expectativas ciudadanas, incluso en los sectores sociales más vulnerables.

Los avances políticos y sociales fortalecen una ciudadanía que, más informada y formada, hace crecientemente exigibles sus derechos. Y los expresan en las urnas haciendo de la cuestión social, como nunca antes, el centro de las propuestas en todas las campañas electorales. El poder político de esta nueva fuerza ciudadana en nuestras nacientes democracias exige que las políticas sociales asuman los desafíos de la post crisis que, ya no sólo debe concentrarse en reducir los niveles de pobreza sino, además, de las distintas formas de desigualdad que segmentan a nuestras sociedades. Tomando en consideración, y esa es una lección de las crisis que no debemos desestimar, que si bien se ha podido reducir estadísticamente la pobreza, ello no ha significado superarla, como bien lo muestra la alta rotación de la pobreza y la fragilidad de los sectores medios emergentes en la región.

Qué sociedades tenemos, cuáles certezas se han derribado y cuales nuevos paradigmas aparecen, son parte de los antecedentes a considerar en este *paper*, para luego formular los ejes estratégicos centrales de las políticas sociales y algunas condiciones para su viabilidad.

# I

## LAS SOCIEDADES LATINOAMERICANAS

Como nunca antes, la democracia como sistema político se estabiliza en la región y, con ella, la creciente formación de una ciudadanía fundada en derechos políticos y civiles que se extienden al conjunto de la sociedad, incorporando a sectores habitualmente marginales en su incidencia en los procesos electorales<sup>3</sup>. Deja de ser una sorpresa, por lo mismo, que las mujeres accedan a la presidencia de sus países<sup>4</sup>, que un dirigente sindical lidere en dos períodos consecutivos a Brasil y que líderes indígenas también lleguen al poder. Una mayoría ciudadana que, reclamando por iguales derechos, adquiere un poder electoral decisivo y se hace representar, precisamente, por quienes han sentido en sus propias vidas la ausencia o débil ejercicio de los derechos.

La incorporación política de estos nuevos segmentos sociales son la base para que aparezca con fuerza la exigibilidad de derechos por la inclusión social. Es a partir de estos procesos políticos que se crean las condiciones para una nueva generación de reformas sociales.

La preeminencia que adquieren en las prioridades gubernamentales temáticas antes ignoradas, tales como la igualdad de género, étnica y territorial, los derechos de la infancia, la vejez y la discapacidad, la calidad de la educación y las condiciones de vida, la lucha contra la violencia doméstica y contra la precariedad laboral, no es ajena a estos nuevos liderazgos políticos que -expresión de mayorías electorales que viven como minorías ciudadanas- han logrado cambiar las agendas públicas y poner el acento en los anhelos más cotidianos de la población.

De modo que, las nuevas plataformas programáticas que están presentes en los procesos electorales de la región y en la gestión de los gobiernos son el reflejo de estas nuevas sociedades latinoamericanas cuyas dinámicas, sectores y problemáticas emergentes se sustentan en distintas formas de desigualdad -socioeconómica, de género, étnica, distributiva, territorial- que siguen caracterizando a la región. El reclamo generalizado de la población es, precisamente, el de superar tales inequidades, lo que puede adquirir distintas maneras de expresarse: fin de los privilegios y las discriminaciones, aceptación de la diversidad con respeto a las identidades, oportunidades de acceso y calidad, mayor justicia distributiva, equilibrios regionales, entre las más importantes.

---

<sup>3</sup> Durante una parte importante del siglo veinte, la ciudadanía política de los pobres era inexistente: no votaban por restricciones legales (la exigencia de ser alfabeto, por ejemplo) o bien, no lograban ejercer su autonomía al votar, sea por su extrema dependencia en la estructura del poder agrario o en la marginalidad urbana (clientelismo y cohecho como prácticas frecuentes). Ciertamente, ello tuvo sus consecuencias en las severas limitaciones que afectaron sus derechos económicos, sociales y culturales.

<sup>4</sup> Ciclo que, iniciado por Michelle Bachelet en Chile en 2006, es continuado poco después por Cristina Fernández en Argentina y, más recientemente, por Dilma Rousseff en Brasil.

## La heterogeneidad de la pobreza.<sup>5</sup>

Como tendencia se aprecia un correlato entre magnitud de pobreza y ciclos económicos, siendo los períodos recesivos y de crisis los que se asocian a un incremento en los niveles de pobreza de los países y, a la inversa, disminuyendo la tasa de pobreza en períodos de expansión económica. Esta tendencia general, admite algunas relativizaciones en el análisis empírico de América Latina.

A finales de los noventa y hasta el 2001, algunos pocos países que enfrentaron la crisis asiática disminuyeron sus tasas de pobreza o bien lograron mantener los niveles de pobreza del período anterior a dicha crisis, si bien la mayoría vio aumentar la población en condiciones de pobreza, manteniendo la tendencia al alza que se experimentaba por una década, desde inicios de los noventas.

Más adelante, a partir del año 2002, superada la recesión y con tasas positivas de crecimiento económico, se apreció una reversión del proceso anterior: comenzó a disminuir la pobreza en la región y en la mayoría de los países, si bien en no pocos de ellos las favorables condiciones de la economía no tuvieron impactos similares en las tasas de pobreza.

La explicación es atribuible al desigual desarrollo de las políticas sociales, laborales y fiscales, lo que abona la tesis (a estas alturas, esperamos sea compartida por todos) de que el crecimiento es una condición insuficiente para disminuir la pobreza. O, para ser más precisos, no existe una relación automática ni unidireccional entre crecimiento y superación de la pobreza (como no la hay entre tasa de crecimiento y tasa de empleo).

Y ello se evidencia en la experiencia de la región en el período 2008-2009, en medio de la crisis internacional y sus repercusiones por las alzas de los alimentos y del desempleo. Lejos de las predicciones que auguraban un incremento inevitable de la pobreza dado el desfavorable contexto económico, los países de América Latina lograron mantener la tendencia al descenso de la pobreza, con la única excepción de Costa Rica<sup>6</sup>.

Cuestión que muestra, una vez más, que los resultados en la pobreza son una combinación, variable según los países, de crecimiento y distribución y que se materializa en las transferencias monetarias directas y a través de inversiones y prestaciones sociales (especialmente salud y educación) que tienen impactos distributivos en los hogares más vulnerables. En muchos países, estas transferencias monetarias y de servicios se canalizan a

---

<sup>5</sup> Para un análisis pormenorizado de los datos regionales y por países, así como su evolución en el tiempo, ver los informes anuales de CEPAL, *Panorama Social de América Latina* (desde el 2000 al 2010). Es importante aclarar que el análisis que se presenta sólo considera como fuente de información los datos de CEPAL, puesto que utiliza la misma metodología de medición de la pobreza para todos los países, permitiendo la comparabilidad, y no los que elaboran y entregan públicamente los países a través de sus organismos gubernamentales.

<sup>6</sup> A pesar de la drástica caída del producto, la pobreza en 2009 respecto del año anterior sólo aumentó 0.1 puntos porcentuales (CEPAL 2010, *Panorama Social de América Latina*.)

través de los Programas de Transferencias Condicionadas, razón por la que jugaron tan importante papel en la crisis.

Pero, más allá del análisis estadístico de la pobreza -cuyo mérito está en que permite plantear metas en función de los órdenes de magnitud- es necesario ir al análisis cualitativo de la pobreza, a la comprensión de sus características y de sus dinámicas, de modo de poder plantear los diseños apropiados y las estrategias adecuadas para promover procesos sostenidos de superación de la pobreza.

Una primera consideración a tener presente, es la heterogeneidad de la pobreza y que apela a orientaciones de política muy diversas, así como a acciones específicas, como lo demuestra el hecho de que existen países en que la pobreza -que como bien sabemos es medida por ingresos- convive con malos indicadores sociales en general, y otros, en cambio, en que coexiste la pobreza de ingresos con un alto desempeño en indicadores sociales (educación, salud, habitabilidad)<sup>7</sup>. Sin duda, no da lo mismo una población pobre en todas las dimensiones, que aquella que logra mejorar sus condiciones de vida y sus oportunidades de acceso a servicios y prestaciones sociales, puesto que estas permiten la creación de capacidades. Es en esta diferenciación que se juega la posibilidad de superar efectivamente la pobreza e interrumpir su reproducción intergeneracional.

Si analizamos pobreza y hogar, vemos que aun cuando en la mayor parte de los países los hogares pobres siguen siendo más numerosos que el promedio nacional, con un mayor número de niños (por lo tanto, con una mayor tasa de dependencia), la tendencia ha sido a la disminución progresiva del tamaño familiar, como ocurre en los países con menores niveles de pobreza. Ello explica que los más castigados sean los hogares jóvenes, con hijos pequeños y en edad de estudiar. La desatención de los hogares más jóvenes con hijos, más aún si son encabezados por una mujer jefa de hogar, hace de los niños sus principales víctimas y en ellos está plasmado el origen de la desigualdad.

Si el análisis se remite a pobreza y escolaridad, se aprecia que, aun cuando los jefes de hogares pobres tienen una menor tasa de escolaridad que el promedio de sus pares en los respectivos países, a lo largo del tiempo los hogares jóvenes son encabezados por progenitores con más años de estudio y, asimismo, sus hijos cuentan con mayor escolaridad. Es decir, han aumentado los niveles de escolaridad en los grupos de menores edades. Sin embargo subsiste (con contadas excepciones) una baja cobertura de atención preescolar en los hogares más pobres, especialmente en la primera infancia (entre 0 y 4 años de edad, etapa gravitante para el desarrollo cognitivo y emocional) y sigue siendo muy bajo el acceso a la educación post secundaria, técnica y universitaria. La universalidad de la educación básica y la reducción consistente de la deserción en la educación media, es uno de los más importantes cambios que están experimentando los hogares en situación de pobreza. En estos casos, el elemento diferenciador entre estos hogares y los de mayores

---

<sup>7</sup> Las recientes mediciones multidimensionales de la pobreza (en que el PNUD hace una importante contribución en su último informe de *Desarrollo Humano*, 2010), y que muy pocos países han implementado, permiten tener un panorama de esta heterogeneidad y apuntar de manera más precisa a las diferentes dimensiones en que la pobreza se manifiesta y a los distintos sectores y grupos sociales que la viven.

ingresos pasa a ser la calidad educacional a la que se accede y, por lo mismo, responsable de los peores resultados de aprendizaje en los niños y adolescentes de los hogares de menores ingresos, con las consiguientes consecuencias para su vida adulta.

Finalmente, si analizamos pobreza y mercado laboral, en términos generales en estos hogares suele haber menos perceptores de ingresos en relación al número de dependientes. El hecho que se mencionaba previamente, el de la disminución del tamaño familiar en los hogares pobres, explica en parte algunos de los descensos de la pobreza, cuestión que esconde la relación directa entre pobreza y trabajo. Y esto aparece más nítido en muchos países en que se ha apreciado un aumento de la participación laboral en los hogares pobres, en cuyo caso la pobreza está asociada a los bajos salarios y al desempeño en trabajos precarios. Al respecto, y simplificando, se pueden reconocer dos tipos de situaciones que apelan a distintas medidas y políticas: por un lado, hogares pobres con tasas de ocupación de los adultos que, si bien menores a las de hogares de mayores ingresos, han experimentado alzas; por otro lado, estancamiento y hasta disminución de las tasas de ocupación en hogares pobres en una manifiesta brecha con la situación de los hogares que no son pobres. Y, en ambas situaciones, tiende a dominar la precarización laboral y el empleo informal.

No es posible mencionar todas estas dimensiones de la heterogeneidad propia de la pobreza sin añadir la complejidad que surge ante un fenómeno que no es posible ignorar: el de las migraciones. A diferencia de las migraciones más frecuentes del pasado, los sectores que migran dentro de América Latina son los de mayor pobreza y descalificación y ello se refleja en el mercado laboral<sup>8</sup>.

### **Vulnerabilidades y sectores sociales emergentes: nuevas capas medias.**

No sólo están la heterogeneidad de la pobreza y las múltiples dimensiones que deben ser tomadas en cuenta para abordarla especializada y de manera integral, sino también un fenómeno más nuevo e igualmente exigente que, con crudeza, emergió en la reciente crisis: el empobrecimiento de sectores que habían abandonado la pobreza.

Como resultado del proceso sostenido de reducción de la pobreza de los últimos años se aprecia la conformación de nuevos segmentos, sectores sociales emergentes que, sin ser pobres, experimentan altos grados de vulnerabilidad. Son las nuevas capas medias, cada vez más numerosas y que, por contraste con los sectores pobres que están definidos como los sujetos preferentes de las redes y programas de protección social, están desprotegidos y se ven amenazados ante situaciones críticas que no controlan, especialmente (aunque no exclusivamente)<sup>9</sup> por pérdida de empleo o bajos ingresos.

---

<sup>8</sup> CEPAL-OIM (2000) *Simposio sobre migración internacional en las Américas*, San José de Costa Rica.

<sup>9</sup> Cambios en la composición familiar (el fenómeno creciente de las jefaturas femeninas de hogar), enfermedades catastróficas, catástrofes naturales, etc.

Un reciente informe de la OCDE destaca esta situación para un grupo importante de países latinoamericanos<sup>10</sup>. En la presentación pública de este trabajo en Argentina, el secretario general de la OCDE señaló que “los latinoamericanos que se encuentran en el medio de la distribución del ingreso, se siguen enfrentando a considerables problemas en términos de su poder adquisitivo, nivel de educación y estabilidad del empleo... La informalidad en el mercado laboral es muy elevada en este segmento de la población y tienen baja cobertura de protección social”.

Entre los países mencionados en dicho estudio, Chile aparece como el país que de manera más veloz y en menor tiempo redujo la pobreza y, por lo mismo, como aquel que proporcionalmente tiene la clase media más numerosa, pero con alta fragilidad. Y cito el caso de Chile mencionado por la OCDE, porque un estudio nacional en la materia<sup>11</sup> arroja luces de un fenómeno que ha dejado de ser casual y que se extiende en otros países de América Latina: la alta rotación de la pobreza y la conformación de sectores no pobres vulnerables, en el contexto de políticas sociales y de protección social altamente focalizadas que los dejan afuera.

En el estudio chileno se muestra que alrededor de un tercio de las familias que abandonaron la situación de pobreza y que se han integrado al segmento de los grupos no pobres del país, posteriormente transita por situaciones de pobreza en algunos momentos de su ciclo vital. En su gran mayoría, dichas familias provienen del 70% de los hogares de menores ingresos, cuyas características son: tienen ingresos del hogar inferiores al ingreso medio nacional, los perceptores de ingresos tienen una escolaridad promedio de 10 años (enseñanza media incompleta), en su mayoría cuentan con mujeres jefas de hogar y, además, forman parte de los hogares con hijos menores de 15 años.

En suma, si bien desde el punto de vista de sus ingresos estas familias están ubicadas por sobre la línea de pobreza y están en el medio de la distribución del ingreso, comparten muchos rasgos de los sectores pobres (en cuanto a niveles de escolaridad, estructura y composición familiar, así como en el tipo de empleos), sin contar con los apoyos de las redes de protección social del Estado, ni con protección social contributiva por las características de sus empleos.

Esta nueva realidad resultante de un proceso sostenido de reducción de la pobreza, se explica en las características del mercado laboral en la región y, sin duda, es el fruto de la peor de sus expresiones: la inequidad distributiva de los ingresos del trabajo.

---

<sup>10</sup> OCDE (2010) *Perspectivas Económicas para América Latina*.

<sup>11</sup> MIDEPLAN (2006) *Encuesta Panel Casen 1996-2000-2006*. Es un estudio socioeconómico longitudinal aplicado a las mismas 5 mil familias a lo largo de 10 años.

## **Segmentación del mercado laboral e inequidades distributivas.<sup>12</sup>**

Al igual que lo experimentado por la pobreza y después de una década negativa para el empleo y la protección social asociada al trabajo, esta situación logra ser revertida a partir del 2002 y hasta la crisis del 2008, momento que frena la tendencia a la creación de empleos (en rigor, con pérdidas de puestos de trabajo). Aunque a partir del 2009 se retoma el crecimiento del empleo, éste no logra alcanzar los niveles anteriores a la crisis, no hay un crecimiento proporcional de los salarios tampoco y se mantiene la inestabilidad del empleo informal. Todo lo cual tiene impactos en la protección social contributiva que le está asociada, tal como lo demuestra el análisis de la OCDE anteriormente citado.

Este cuadro de crecimiento de empleo que tiene todavía retos de calidad, se produce en una región que mantiene una importante segmentación del mercado laboral, que no ha logrado mejorar.

En su momento se pensó que la apertura comercial sería una oportunidad para mejorar las condiciones del mercado laboral y la evidencia ha mostrado que se han tendido a favorecer los trabajos más calificados, aumentando la brecha con los trabajadores de menores calificaciones. Aún está por verse de qué manera el incremento de la oferta de mano de obra con mayores niveles educacionales puede revertir esa situación, pero ello supone que no sólo se universalicen las coberturas educacionales y crezca la accesibilidad en la educación postsecundaria, sino además que una más equitativa calidad educacional termine por eliminar la segmentación que segrega a los estudiantes de la educación pública y privada.

A pesar de que se ha incrementado la tasa de participación laboral femenina, se mantienen las brechas entre hombres y mujeres en el mercado laboral. En parte, porque el aumento de la participación femenina se da especialmente entre las mujeres de mayores ingresos y de mayor nivel educacional y porque, a pesar de ello, las brechas salariales por género siguen sosteniéndose. Y la asimetría entre hombres y mujeres, no sólo está presente en una menor tasa de participación femenina en períodos de crecimiento económico, sino que igualmente es mayor la tasa de desempleo femenina en períodos de crisis.

Las brechas salariales no sólo se producen entre hombres y mujeres, también por razones étnicas. A pesar de que estas se han acortado, y en parte ello se explica por la mayor escolaridad de estudiantes de origen indígena, persisten las discriminaciones en el acceso y en los ingresos del trabajo.

Finalmente, los jóvenes constituyen el grupo social más afectado por su baja participación laboral, triplicando en promedio sus tasas de desocupación respecto al resto de la fuerza de trabajo.

---

<sup>12</sup> El análisis de esta sección se basa en los datos e información de la CEPAL, tanto de su informe anual *Panorama Sociales de América Latina* como de *La Hora de la Igualdad*, 2010.

Como se advierte, aún si se han producido mejorías, la segmentación subsiste. Por lo tanto, todavía hay serios desafíos de aumento en las tasas de participación laboral, especialmente entre los sectores de menores ingresos y con menores niveles de escolaridad (en ambos sexos), así como terminar con las discriminaciones en el acceso a los puestos de trabajo y en las remuneraciones por razones de género, étnicas y de edad. Factores todos que concurren a una segmentación del mercado laboral que se expresa en la desigualdad distributiva que vive la región. Como lo muestran los datos de CEPAL, una parte significativa de la desigualdad se debe a los resultados del mercado laboral. América Latina es el continente más desigual del mundo. No obstante la heterogeneidad entre países, lo cierto es que todos comparten una desigualdad distributiva muy alta.

Si tomamos como medida la comparación entre el 10% de menores ingresos y el 10% de mayores ingresos, en promedio la región muestra que el decil más rico supera 19 veces al decil más pobre (10 veces en el caso de Uruguay y 33 veces en el caso de Honduras). Si tomamos la relación del 10% más rico con el 40% de menores ingresos, el decil más rico supera al 40% más pobre en 17 veces (9 veces en caso del Uruguay y 25 veces en el caso de Colombia)<sup>13</sup>.

Aunque por cuatro décadas la región ha mantenido el triste record de la desigualdad mundial, hay una tendencia que, si bien incipiente, es alentadora en la dirección de una disminución de las brechas distributivas y de una menor concentración del ingreso.

Tomando como referencia a un total de 18 países latinoamericanos entre 2002 y 2008<sup>14</sup>, en 14 de ellos bajó la participación del 10% más rico y en el mismo número de países se acortó la brecha entre los quintiles de mayor y menor ingresos<sup>15</sup>. Exceptuando República Dominicana y Guatemala que experimentan un deterioro distributivo, todos los demás países presentan mejorías: países como Argentina, Bolivia y Venezuela redujeron en 10% su coeficiente de Gini, mientras Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay y Nicaragua en un 7%. En promedio, el coeficiente de Gini bajó 5% en la región<sup>16</sup>.

En su análisis sobre esta realidad y basado en diversos estudios, la CEPAL señala que los principales factores que están contribuyendo a corregir las desigualdades distributivas son, por una parte, mejorías en el mercado de trabajo y, por otra, el aumento de las transferencias a los más pobres.

Se hace evidente, entonces la necesidad de seguir perseverando en ambas direcciones, pues todavía existe espacio para aumentar el impacto distributivo de ambas.

---

<sup>13</sup> CEPAL (2010) *La Hora de la Igualdad*.

<sup>14</sup> No hay evaluaciones posteriores a esa fecha y habrá que ver qué ha pasado con esta tendencia a una mejoría distributiva en la etapa post crisis.

<sup>15</sup> CEPAL (2010) *Panorama Social de América Latina*.

<sup>16</sup> CEPAL (2010) *La Hora de la Igualdad*.

## **La participación de las mujeres: impacto social y en las familias.**

A partir de los noventa se aceleró la incorporación de las mujeres en la vida pública y en el mundo laboral y, si bien esta participación sigue siendo más baja que la masculina, marca una tendencia que se ha acelerado en los últimos años.

En el ámbito público, las mujeres comienzan a insertarse en los más altos cargos políticos, a niveles de gobierno y en los parlamentos.

Sin duda, lo más destacable es que, aunque todavía en franca minoría, América Latina exhibe tres mujeres en la presidencia (Chile en 2006, Argentina en 2007 y Brasil en 2010) y cuyo triunfo electoral se sustenta, en todas ellas, en una destacada trayectoria política previa a sus respectivas elecciones.

En el poder ejecutivo, además, ha dejado de ser una excepción la presencia de mujeres en los ministerios, acercándose así a la realidad de los países desarrollados. Pero, más significativa que esta participación de mujeres en los gabinetes presidenciales es su mayor peso cualitativo, con mujeres ministras desempeñándose no sólo en las carteras consideradas más cercanas a los roles femeninos -como son los ministerios sociales: Desarrollo Social, Vivienda, Educación y Salud- sino en aquéllas tradicionalmente ejercidas por varones: como Economía, Defensa, Minería, Energía y Relaciones Exteriores, fenómeno que permite eliminar el veto que pesa sobre las mujeres para ciertas funciones y que facilita la incorporación de éstas en otras actividades de la vida nacional de las que también han estado al margen.

También la presencia femenina se ha elevado consistentemente en el poder legislativo. Si en 2005 el 19% de los escaños estaba en manos de mujeres parlamentarias, en 2011 se ha elevado al 22%, cifra que, aún por debajo de los mínimos que establece la paridad de género (correspondiente al 30%), muestra una tendencia progresiva. Con esta realidad, Latinoamérica está sobre el promedio mundial de mujeres parlamentarias (19%) y se acerca a la situación de los parlamentos en países europeos<sup>17</sup>.

No existe todavía algún estudio que lo demuestre<sup>18</sup>, pero no es apresurado hacer hipótesis sobre que una parte importante del cambio en la agenda política de la región se explique en la emergencia de los liderazgos femeninos, instaladas como prioridades materias que siempre fueron consideradas menores y domésticas: a modo de ejemplo, la preeminencia de los derechos de las mujeres y de la infancia que, tal como se argumenta en tantos informes internacionales, son la base de políticas para superar la pobreza y las desigualdades y que no eran parte de las prioridades de los gobiernos hasta muy poco tiempo atrás.

---

<sup>17</sup> Datos del discurso de la directora ejecutiva ONU Mujeres, Michelle Bachelet, en Primer Foro Hemisférico “*Liderazgo de las Mujeres para la Democracia*”. OEA, ONU Mujeres, CIM. Washington, 6 de abril 2011.

<sup>18</sup> Como antecedente, un reciente informe del PNUD Chile muestra la correlación entre el aumento del número de mujeres ministras y un gobierno presidido por una mujer, con el incremento de las iniciativas legislativas en materias de derechos de las mujeres y de la infancia (PNUD 2010, *Género: los Desafíos de la Igualdad*).

La feminización de la política, hecho que seguramente refleja una compartida evaluación crítica de la ciudadanía respecto de las prácticas políticas -en su gran mayoría ejercidas por hombres- es, asimismo, expresión de una creciente ciudadanía de las mujeres, cuyo proceso paulatino de participación las hace más conscientes y demandantes de sus derechos. Cuestión que se reafirma al analizar la evolución del comportamiento laboral de las mujeres.

En la última década, la tasa de participación laboral de las mujeres se ha elevado a mayor velocidad que la masculina y, aún si subsiste la brecha, se está acortando. Esta evolución muestra, a pesar de los mitos en la materia, que las mujeres entran al mercado laboral y se mantienen en él a pesar de su maternidad (no se retiran al tener hijos ni regresan cuando éstos llegan a la edad escolar, como ocurría en el pasado) o postergando la maternidad (lo que está incidiendo en las bajas tasas de fertilidad en muchos países), y que trabajan de manera permanente, no sólo en momentos de crisis económica para ayudar en sus hogares. Todo ello, con menores salarios y a expensas de su tiempo de descanso (dedicado a las labores domésticas), con la sobrecarga que implica una doble jornada.

Tal vez el aspecto más notorio que acompaña el proceso creciente de incorporación de las mujeres al mundo del trabajo es el que se refiere a las discriminaciones salariales respecto de trabajos equivalentes ejercidos por sus pares varones, brecha que se acrecienta en los trabajos calificados, de nivel profesional y en cargos directivos. Ello ocurre de manera generalizada en América Latina, no obstante que las mujeres que ingresan al mercado de trabajo, especialmente las menores de 35 años, no sólo tienen niveles de escolaridad comparables, sino incluso algo mayores que los varones, y a pesar de que los costos laborales de las mujeres trabajadoras son más bajos que los que exhiben los varones, como demuestra un estudio de la OIT realizado en Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y México<sup>19</sup>. Derribado el mito de que las mujeres trabajadoras son más caras que los hombres para los empleadores, parece evidente que la brecha salarial entre hombres y mujeres nos confronta a una cultura de discriminación, más que a las condiciones objetivas que supuestamente la explican y que se usan como argumentos que fundamentan las actuales prácticas.

Por otra parte, se han incrementado en los últimos años los hogares que tienen a mujeres como responsables de su subsistencia y mantenimiento, siendo los hogares de menores ingresos los que más mujeres están a cargo de su grupo familiar, nuclear o extendido: en 2008, en promedio un 15.9% de los hogares son monoparentales y a cargo de una mujer jefa de hogar y se eleva al 19% en los hogares del quintil más pobre. Ahora bien, si se agregan a estos hogares monoparentales con jefatura femenina los hogares biparentales en que las mujeres son el único o principal sostén económico, la presencia de las mujeres jefas de hogar se eleva al 31% del total de los hogares de la región<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Abramo Lais y Rosalba Todaro (2002) *Cuestionando un Mito: Costos Laborales de Hombres y Mujeres en América Latina*. OIT.

<sup>20</sup> María Nieves Rico y Carlos Maldonado Valera *¿Qué muestra la evolución de los hogares sobre la evolución de las familias en América Latina?*, en CEPAL-UNFPA (2011) *Las Familias Latinoamericanas Interrogadas*.

Un fenómeno más reciente es el de las mujeres que emigran por razones económicas, convirtiéndose en las principales fuentes de sustento material de sus hogares, pero habiendo dejado atrás a sus familias en sus países de origen, con lo cual no sólo aparece subestimada la cifra de jefatura femenina, sino que presenta una nueva problemática: el fenómeno de mujeres trabajadoras extranjeras, habitualmente en trabajos precarios y socialmente desprotegidos, sin legislaciones adecuadas en los países. Con el agravante de la soledad que acompaña sus vidas y las afecciones que ello acarrea en sus condiciones de salud física y emocional<sup>21</sup>.

Al igual que con la incorporación de las mujeres en el espacio político, la inserción laboral de las mujeres contribuye a fortalecer su autonomía y, por lo mismo, a una mayor conciencia de derechos. Este proceso de ciudadanía femenina se confronta con las discriminaciones, es decir, con las dificultades que supone el pleno ejercicio de la ciudadanía política y laboral de las mujeres. De allí, mayores demandas por igualdad de género que suponen, entre otras cuestiones, la necesidad de un cierto tipo de políticas públicas encaminadas a apoyar la participación femenina en el trabajo y en la política en igualdad de condiciones que los varones. Pero, no sólo están las problemáticas derivadas de la forma desigual con la que se integran las mujeres, sino que aquéllas derivadas del hecho mismo de participar.

La inserción activa de las mujeres en el ámbito laboral y político replantea las relaciones al interior del espacio doméstico y en el público, cambiando las relaciones intrafamiliares, así como los roles tradicionales de género, adentro y fuera de los espacios domésticos, cuestión que termina por cambiar, asimismo, a las familias, dando origen a una diversidad de prácticas y opciones que rompen el modelo “ideal” biparental con hijos<sup>22</sup>. En igual medida, cambian las situaciones en los espacios de trabajo y en las relaciones laborales.

Por un lado, entonces, la salida de las mujeres de los hogares hacia las actividades públicas y laborales empieza a presionar con mayores exigencias por prestaciones que antes estaban referidas al espacio doméstico, como lo son especialmente la atención y cuidado de los niños y, también con frecuencia, de adultos mayores. En algunos casos -para las mujeres de mayores ingresos- dichas prestaciones pueden ser adquiridas en el mercado, pero para la mayor parte de las mujeres, tanto jefas de hogar solas como aquéllas que compartiendo la jefatura del hogar tienen ingresos más bajos, de no ser provistas por el Estado dichas prestaciones, no tienen respuestas adecuadas y generan problemas y nuevos conflictos sociales (niños desprotegidos, adultos mayores abandonados, sobrecarga de trabajo femenino, incompatibilidad entre el trabajo de las mujeres y el cuidado, etc.).

---

<sup>21</sup> CEPAL (2004) CELADE-División de Población, *Transformaciones Demográficas en América Latina y El Caribe*.

<sup>22</sup> Entre 1990 y 2008 dejó de ser mayoritario el tipo de hogares biparentales nucleares, pasando del 51.7% al 42.2%, evidenciándose una diversificación de arreglos familiares, con un importante crecimiento de los monoparentales con jefatura femenina y los hogares unipersonales, con una importante presencia de mujeres solas y de mayor edad. Crecen los hogares sin hijos, aumentan las convivencias y los hijos nacidos fuera del matrimonio (Rico y Maldonado, 2011, *op.cit*).

Por otra parte, los cambios familiares derivados de los nuevos roles femeninos, en que se diversifican distintos tipos de familia y se altera su composición, también demandan adecuaciones de las políticas que les están destinadas y que han sido diseñadas para una estructura familiar tradicional que sólo representa un porcentaje menor de las situaciones familiares realmente existentes.

### **Envejecimiento de las sociedades: cambios en la estructura etaria.**

De manera persistente la población en los países de la región ha disminuido su crecimiento, al mismo tiempo que el aumento de la esperanza de vida implica un envejecimiento de la estructura de edad de las sociedades latinoamericanas asociada, asimismo, con una consistente disminución de la tasa de fertilidad que pone a América Latina por debajo de la tasa de natalidad media mundial. Por otra parte, el mejoramiento en las condiciones de vida y de los indicadores de salud, especialmente por las inversiones en la atención primaria de salud, tiene efectos, entre otros, en el descenso de las tasas de mortalidad infantil.

La combinación de estos distintos elementos provoca cambios en el perfil demográfico de los países y explica el nuevo fenómeno de envejecimiento de las sociedades: en los últimos 50 años la población regional ha ganado cerca de 20 años de vida, lo que significa aumentar la proporción de personas sobre los 60 años de edad. En la actualidad, si bien el mayor crecimiento absoluto corresponde a poblaciones en edades centrales, se comienza a desplazar hacia el grupo de edad sobre los 60 años, en un proceso que va aumentando la tasa de dependencia demográfica. La actual esperanza de vida en América Latina es de 73 años (9 años más que las restantes regiones en desarrollo y la segunda más alta entre las grandes regiones del mundo), siendo las mujeres las que experimentan mayor longevidad, por sobre la edad promedio regional<sup>23</sup>.

Desde 1950 a la fecha se estima que la población menor de 15 años de edad se ha reducido del 40% al 30%, mientras que la población mayor de 60 años se ha elevado de un 6% al 9%. En igual período, la tasa de natalidad ha bajado de 5.9 a 2.4 y las muertes de los niños al nacer ha descendido de 128 a 22 por un mil nacimientos. Asimismo, la esperanza de vida al nacer ha crecido desde los 52 años en 1950 a 73 años en la actualidad, mientras que la tasa media de crecimiento de la población ha disminuido del 2.8% al 1.3%<sup>24</sup>.

Por todo lo anterior, para 2050 se proyecta que la proporción de niños menores de 15 años se habrá reducido a la mitad, mientras que la de adultos mayores se habrá triplicado: 1 de cada 4 latinoamericanos será adulto mayor, aun cuando ello se da en una realidad regional heterogénea, entre países de envejecimiento incipiente (Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras) y países de envejecimiento avanzado (Argentina, Cuba, Uruguay, Brasil, Chile, entre otros).<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> CEPAL (2004) CELADE-División de Población, *op.cit.*

<sup>24</sup> Rico y Maldonado (2011) *op.cit.*

<sup>25</sup> CEPAL (2004) CELADE-División de Población, *op.cit.*

La situación transitoria actual, en que todavía es mayor el peso de los grupos de edades intermedias (constituyendo una etapa en la que los países todavía cuentan con el denominado “bono demográfico”), es una oportunidad para realizar aquellas políticas públicas de inversión previendo la etapa que se avecina de mayor dependencia demográfica.

Las urgencias que impone esta realidad provienen, no sólo de la evidencia de las cifras y estadísticas, sino de los reclamos ciudadanos. El padrón electoral, en todos los países de la región, es expresión del envejecimiento de sus sociedades, siendo los adultos mayores quienes proporcionalmente muestran una mayor participación electoral, convirtiéndose en ciudadanos activos y demandantes de políticas públicas que se hagan cargo de sus principales necesidades: habitacionales, de salud y, sobre todo, previsionales (pensiones y jubilaciones). El adulto mayor constituye una voz decisoria en el ámbito político por su significativo peso electoral, pero además se convierte en un actor que representa los problemas de toda la sociedad al encarnar los temores que viven todas las personas conscientes de que, más tarde o más temprano, llegarán a la vejez.

De modo que, la tendencia al envejecimiento de las sociedades tiene gran impacto. Por una parte, en el conjunto de las relaciones sociales; por otra y derivada de la anterior, en las políticas sociales, especialmente por las exigencias que tal perfil demográfico le impone a los sistemas de salud (a mayor edad se elevan los costos y las demandas de atención) y en la seguridad y previsión social. Todo esto alude y se vincula directamente con la problemática del empleo y del mercado laboral, pues sólo cambios en los niveles y calidad de los empleos actuales, así como en la distribución del ingreso, podrá permitir que los países se preparen adecuadamente en esta etapa de transición demográfica para absorber las demandas del envejecimiento.

La prolongación de la esperanza de vida junto con la disminución de la tasa de fertilidad, patrón que está instalado hace décadas en los países desarrollados y que ha impuesto nuevos debates sobre tiempo de vida activa y redefiniciones de los plazos y formas de jubilación, sobre espacio y papel de las mujeres adultas mayores en su gran mayoría solas, sobre las relaciones entre los adultos mayores y los jóvenes, sobre la movilidad ocupacional y el entrenamiento permanente con capacitación de trabajadores adultos, sobre incentivos y estímulos a la maternidad, no deben ser ajenos del actual debate a emprender en América Latina, aún si estamos distantes de la realidad de los países más avanzados, pues sólo haciéndose cargo de estas tendencias y previendo e incidiendo adecuadamente en su evolución, pueden evitarse algunos desenlaces no deseados.

Si bien es importante prever todas estas situaciones que son parte de los debates mundiales, con mayor urgencia aparece necesario resolver particularmente en América Latina dos grandes temáticas sociales que empiezan a sentirse con más fuerza en algunas sociedades y que habrán de extenderse.

Por una parte, el tratamiento de la maternidad como fenómeno asociado a la participación femenina, tanto por constituir un factor limitante de una inserción equitativa en el mercado de trabajo, como por el desincentivo a la maternidad que ello produce y que puede llevar a situaciones complejas como las vividas por aquellos países que tienen tasas negativas de fertilidad. Pero, además, porque la decisión sobre la maternidad a la que se ven enfrentadas las mujeres y sus parejas están determinadas crecientemente por condicionantes económicos, decisiones que se adoptan sin reflejar, necesariamente, opciones afectivas y familiares, pero que las condicionan.

Por otra, las problemáticas de la salud y los accesos a una cobertura de atención de enfermedades catastróficas de los adultos mayores, cada vez más complejas y costosas, así como las pensiones y jubilaciones para una población crecientemente envejecida, dadas las bajas coberturas y por los bajos ingresos que impiden ahorros previos, todo lo cual augura una vejez desprotegida y condenada a la pobreza, de no mediar activas políticas públicas destinadas a resolver estos severos déficits.

### *En suma*

Estamos en presencia de una amplia población vulnerable heterogénea, compuesta de pobres extremos y pobres “modernos”, de trabajadores formales e informales socialmente desprotegidos que expresan a las nuevas capas medias emergentes.

Las nuevas dinámicas sociales revelan que los pobres no son siempre los mismos, ni un contingente estático. No están garantizados caminos ciertos y unilineales en la superación de la pobreza, con un mercado laboral segmentado en que los hombres han dejado de ser los únicos proveedores, con una creciente participación laboral de las mujeres que impacta las tasas de fertilidad, la maternidad, los roles familiares y las acciones de cuidado.

Las desigualdades que acompañan estas dinámicas tienen su expresión en las inequidades distributivas en sociedades en que el origen social y económico, el color y la identidad étnica, el género y la edad, el lugar de residencia y la trayectoria educacional, discriminan oportunidades y determinan capacidades. Y estas desigualdades que nacen en la misma cuna, o desde el propio embarazo de las madres, acompaña el ciclo vital de las personas, para llegar a una vejez desprotegida.

La complejidad de la realidad social latinoamericana lleva a la necesidad de complejizar consistentemente las respuestas. Se han demolido, por la fuerza de la realidad, varios mitos y se han instalado nuevas y poderosas ideas. Contamos con experiencia acumulada y podemos identificar lo que se puede y no se debe hacer. Hemos adquirido experticias e instrumentos, se han construido prácticas y programas, pero también hay evidencias de insuficiencias. Esa es la base para seguir construyendo lo que viene.

## II RECIENTES ORIENTACIONES DE LAS POLÍTICAS SOCIALES Y APRENDIZAJES

Durante la última década, en mayor o menor medida se ha avanzado en transformaciones de las políticas sociales que tienen algunos denominadores comunes a pesar de la diversidad de situaciones en la región. Con una generalizada apreciación sobre la necesidad de priorizar la protección social -cuestión que ya en 2006 fue postulado por todos los países asistentes al XXXI Período de Sesiones de CEPAL<sup>26</sup>- se ha instalado una nueva mirada para enfocar la problemática social latinoamericana con una perspectiva de protección social fundada en derechos.

Dada la heterogeneidad de la realidad latinoamericana, sin duda ha habido avances disímiles. En algunas pocas experiencias se ha ido avanzando más allá de las iniciales redes y programas sociales (los ya mencionados Programas de Transferencias Condicionadas para los más pobres), en la dirección de construir un modelo más sistémico de protección social (nos referimos, especialmente, a países como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay).

En todo caso, si bien en la mayor parte de los países el esfuerzo todavía está centrado en los Programas de Transferencias Condicionadas, el solo hecho de que estén implementándose puede ser el germen o la base para avanzar hacia la construcción más sistémica de la protección social.

Qué elementos nuevos contienen estas innovaciones de políticas sociales, qué aprendizajes dejan, qué nuevas conceptualizaciones y prácticas están instalando, son parte de las preguntas que abordamos a continuación.

### **1. Nuevas orientaciones en las políticas sociales.**

*De políticas sociales para las necesidades básicas a políticas sociales con enfoque de derechos garantizados.*

Este es el más decisivo cambio introducido en el enfoque de las políticas sociales en la región. El paso de políticas de carácter asistencial destinadas a asegurar mínimos sociales básicos para los más pobres -y que estuvo detrás de las concepciones que fundamentaron la subsidiariedad del Estado en el Consenso de Washington- ha ido cediendo hacia una lógica de derechos orientando el diseño de las políticas sociales.

Desde la generalización de transferencias monetarias directas a las familias -que tienen a la base una concepción de que todo hogar debe contar con un ingreso familiar asegurado por

---

<sup>26</sup> Dicha reunión fue convocada bajo el alero de la “*Protección Social de Cara al Futuro*” y contó con la representación de los gobiernos de la región (Montevideo, Uruguay, abril del 2006).

el Estado<sup>27</sup>, hasta la nueva preocupación por generar prestaciones sociales públicas para todos los ciudadanos, de modo que nadie quede excluido de los derechos sociales esenciales (aun cuando la definición de cuáles derechos sociales deben asegurarse varía entre países, el consenso básico se da en torno de las prioridades de educación y salud).

Los avances en la adquisición de derechos muestran que está desapareciendo la noción de un estándar estático de necesidades básicas a ser satisfechas (y que fue el modelo que guió las políticas sociales de carácter asistencial), y surge la noción de derechos como un proceso dinámico que va generando estándares de exigibilidad progresivos en el tiempo, como se advierte en varias experiencias. A modo ejemplificador, veamos lo que ocurre con el proceso de educación: a partir de la obligatoriedad de la enseñanza básica que está presente en todos los países y que ha terminado con la deserción de los niños en la educación primaria, surge el debate acerca de la necesidad de asegurar la calidad con la que se imparte dicha enseñanza básica. Con la misma fuerza con la que se formuló el acceso educacional como un derecho, hoy aparece la demanda de calidad como derecho igualmente exigible. En varios países, la obligatoriedad del derecho al acceso se ha extendido a la enseñanza prebásica y a la enseñanza media, abriéndose incluso una discusión sobre cómo garantizar la educación postsecundaria. Y, junto con este proceso, el debate de la calidad como un derecho se extiende en todo el sistema educacional.

Esta nueva orientación de políticas de derechos garantizados está detrás de la conformación de una creciente ciudadanía consciente y exigente de sus derechos, cuestión que, así como contribuye a mejorar la calidad de la democracia -forzando a todas las corrientes políticas a competir en ese escenario- obliga a los gobiernos a responder de manera más eficiente y eficaz, sujeto a un control y fiscalización ciudadanas que antes era marginal, si no inexistente.

### ***De programas especiales y transitorios a políticas sociales universales.***

Lo anterior explica que se haya pasado de programas especiales de emergencia, transitorios, hacia la construcción de políticas sociales estables y universalistas. Se ha transitado de los programas especiales de inicios de los noventa (ligados a una región cuyos niveles de pobreza eran en rigor una tremenda emergencia social), de carácter selectivo y definidos básicamente por su transitoriedad<sup>28</sup>, a un rol activo del Estado con políticas sociales de pretensión más universalista, como lo revela el incremento sostenido del gasto social en relación al total del gasto público en la región y en proporción del Producto Interno Bruto:

---

<sup>27</sup> Sin corresponder al modelo “de ingreso ciudadano universal” que han propuesto varios países europeos y que fueron parte del debate latinoamericano, lo cierto es que el fundamento de estas transferencias monetarias parte por reconocer el derecho de todos los hogares a contar con ingresos básicos garantizados y, por lo mismo, de asignarle al Estado la responsabilidad de proveerlo para quienes no lo obtienen en el mercado.

<sup>28</sup> Hay que decir que esta orientación de una política social asistencial, de emergencia, estaba asociada a una concepción que se ha demostrado errada, tal es que se sale de la pobreza de una vez y para siempre, en un proceso lineal y progresivo: ello estuvo detrás de los modelos con que operaron los Fondos Sociales de los noventa y las concepciones de “ingreso” y “egreso” de las personas y las familias a diversos programas.

desde 1990-1991 al 2007-2008 la participación del gasto social en el PIB ha pasado del 12.2% al 18% en América Latina y, en el mismo período, dicho gasto social ha pasado a representar del 45% al 65% del total del gasto fiscal.<sup>29</sup>

Es más, la misma lógica con la que operan los Programas de Transferencias Condicionadas es, precisamente, ésta: hacer un esfuerzo deliberado por asegurar accesibilidad en sectores que quedan marginalizados o excluidos de programas y políticas sociales pretendidamente universales.<sup>30</sup>

El surgimiento de sistemas solidarios de pensiones para adultos mayores, igualando derechos entre quienes están dentro y fuera del sistema contributivo de pensiones; la innovación en los sistemas de protección de la maternidad con la introducción de reformas sobre responsabilidad parental que pretenden igualar derechos y deberes entre trabajadores hombres y mujeres en el cuidado infantil y en el acceso al trabajo; el otorgamiento de bonos por hijos nacidos a todas las madres y que intenta buscar una conciliación entre trabajo y maternidad, apoyando los derechos de los niños y de las mujeres por sobre su condición socioeconómica; la igualación de derechos a la salud de todos los ciudadanos con independencia del carácter público o privado de la atención presente en algunas de las reformas de salud de la región son, entre las más importantes, parte de estas nuevas orientaciones de derechos que están incentivando las políticas sociales en varios países, y que responden a reformas sociales de nueva generación.

### ***De la focalización en pobreza a la extensión progresiva de prestaciones hacia otros segmentos sociales vulnerables.***

La noción de vulnerabilidad está surgiendo, junto con el de pobreza, entre las definiciones de prioridades de las políticas sociales en varios países y en muchos programas innovadores de la región. Técnicamente, la vulnerabilidad hace referencia a aquellos grupos sociales que, siendo o no pobres, tienen ciertas condiciones estructurales de mayor indefensión respecto de otros sectores y grupos de la sociedad: bajos ingresos; empleos precarios; hogares con un solo perceptor de ingresos, especialmente mujeres jefas de hogar; familias con personas dependientes, como son niños, adultos mayores, personas enfermas o con discapacidad. La vulnerabilidad se hace visible en situaciones de crisis (familiares y económicas), puesto que carecen de patrimonio y defensas para resistir y sortear las crisis.

---

<sup>29</sup> CEPAL (2010) *Panorama Social de América Latina*. Este promedio regional revela una desigual situación según los países: el gasto social en Ecuador, Guatemala y Perú es menor al 8% del PIB; y en Argentina, Brasil, Cuba y Uruguay es superior al 20% del PIB (CEPAL, 2010, *op.cit.*).

<sup>30</sup> Y esto, en una doble orientación: para aquellos países en que existe una oferta universal de servicios sociales, pero que la evidencia demuestra que los sectores más pobres quedan excluidos (por desinformación, “desesperanza aprendida”, desintegración familiar, etc.), estos programas generan los mecanismos para garantizar el acceso preferente a las prestaciones por parte de tales sectores (es el caso del *Chile Solidario* en Chile o *Bolsa Familia* en Brasil). En cambio, para otros países, estos programas fueron la señal para que el Estado asumiera la responsabilidad de generar inversiones para ofrecerle tales prestaciones a los sectores sociales más pobres, y ello ha permitido la construcción y funcionamiento de la atención primaria de salud, habilitación de escuelas rurales, saneamiento e infraestructura social básica, etc.

Y si bien la definición técnica es de vulnerabilidad, sociológica y económicamente corresponden a segmentos de clases medias.

El surgimiento de una nueva orientación de políticas, programas y medidas que reconocen estas indefensiones y despliegan dispositivos de apoyo para tales sectores vulnerables, es reflejo de una política social que se está planteando extender sus propósitos no sólo, ni de manera excluyente, en la pobreza. Si bien es un proceso que recién despega y ciertamente está presente con más fuerza en países que han ido reduciendo la pobreza y ampliando la emergencia de nuevos sectores medios, todavía carece de la fuerza y la amplitud necesarias dada la magnitud de esta realidad. Ello no puede ser confundido con aquellas políticas sociales regresivas que todavía prevalecen y que implica destinar recursos del Estado a los sectores de mayores ingresos de la sociedad, como ocurre en parte con la seguridad social, la educación o la salud, a expensas, no sólo de los más pobres, sino también de los sectores medios que, como se ha mostrado anteriormente, están socialmente desprotegidos.

Así, tenemos todavía contradicciones y omisiones al interior de nuestros países en que se da una mezcla de destinación de recursos fiscales a grupos de altos ingresos, de focalización en pobreza y de algunas nuevas acciones y medidas para determinados grupos no pobres vulnerables, aún si en general se mantiene la indefensión para la mayor parte de los sectores medios. En todo caso, las situaciones son heterogéneas: países con altos niveles de pobreza y en que la focalización con Programas de Transferencias Condicionadas tienen coberturas limitadas, mientras importantes recursos de las políticas sociales mantienen sesgos regresivos; y países con moderada o baja magnitud de pobreza que, si bien focalizan las políticas sociales hacia los más pobres, están cubriendo débilmente a los nuevos segmentos medios. Y, así como variadas son las situaciones entre países, también hay variaciones al interior de los países, en que los universos a ser cubiertos por las políticas sociales varían dependiendo de las políticas sectoriales, sin un criterio común acerca de los universos sociales a ser cubiertos.

### ***Hacia un mayor equilibrio entre políticas contributivas y políticas solidarias o no contributivas.***

La persistencia de una fuerte segmentación e inequidad social producidas por la coexistencia de prestaciones públicas y privadas de desigual calidad según el poder adquisitivo de los hogares, son fuente de limitaciones en los países para crecer y progresar. En efecto, tales desigualdades sociales provocan falta de sentido de identidad y pertenencia a la misma comunidad (ausencia de cohesión social), carencias en derechos sociales que los ciudadanos reclaman y, por lo mismo, surgen las frustraciones de expectativas, emergen los conflictos y aparece la violencia, el delito y la droga, como parte del panorama latinoamericano.

Es este cuadro el que, en la última década, ha reabierto el debate por crear mayores equilibrios entre políticas no contributivas y contributivas en las políticas sociales, dado el restringido espectro de la sociedad que puede acceder a estas últimas. Después de décadas

de políticas sociales residuales y meramente compensatorias, ha comenzado a fortalecerse el rol del Estado en el bienestar de las personas, con un necesario nuevo énfasis en políticas sociales no contributivas: especialmente presentes en varias de las reformas sociales de la educación, la salud y la seguridad social de la región, incorporando a segmentos excluidos.

Sin embargo, hay que reconocer que la expresión de esta voluntad es todavía marginal, más bien retórica y con severas dificultades de implementación en Estados cuyo peso y tamaño sigue siendo muy débil para la magnitud de estos requerimientos.

En todo caso, el inicio de varias de estas reformas sociales tendientes a incrementar los pilares solidarios o no contributivos, ha logrado -tanto o más que redimensionar al Estado en muchos países- legitimar su papel y crear las condiciones para una nueva relación público-privada, con una acentuación del valor de los bienes públicos y del rol del Estado en garantizarlos. Aún en aquellos casos en que la provisión de tales bienes puede ser en parte privada (como se evidencia en el sistema de seguridad social, en la educación y la salud), se está abriendo la discusión e implementación de medidas para el fortalecimiento de los roles garantizador, regulador, fiscalizador y redistributivo del Estado.

## **2. El fin de algunos mitos y nuevas ideas en la región.**

Los cambios de orientación señalados han contribuido a derribar algunas concepciones que fueron dominantes por largo tiempo y que han comenzado a ponerse en duda recién iniciado el nuevo siglo. Junto con el cuestionamiento a tales concepciones, se han puesto en entredicho algunos mitos en los que tales concepciones se fundaban.

Por una parte, se ha puesto en entredicho el mito de que la mejor política social es la política económica y que se sintetizaba burdamente en la tesis del “chorreo”. Hemos entrado a una etapa de la reflexión que privilegia la política social en su propio mérito y que adquiere su máxima expresión en la adhesión a la protección social, no sólo por parte de la opinión pública mayoritaria, sino además por los sistemas políticos gobernantes que pretenden sintonizar con las demandas ciudadanas. Por primera vez se logra relevar la necesaria coherencia y consistencia entre política económica y política social, como lo evidencia la importancia que se le asigna -gracias a la visibilidad otorgada por la crisis económica- al rol contra cíclico de la política económica para fortalecer las políticas de protección social.

Por otra parte, se ha deslegitimado la presunción de que existe una relación automática y unidireccional entre crecimiento económico y superación de la pobreza y, más todavía, entre crecimiento económico y equidad. La evidencia ha mostrado en América Latina que a iguales tasas de crecimiento se dan distintos comportamientos de la pobreza y que los cambios en los coeficientes de Gini no muestran una relación directa con las tasas de crecimiento de los países<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Evidencia aportada por las estadísticas de elasticidad crecimiento-pobreza, así como por

En paralelo, la adopción de la disciplina fiscal como una política extendida regionalmente, la mayor progresividad del gasto social, la creciente profesionalización e institucionalización de las políticas sociales, junto con el inicio de procesos de transparencia y mayor control ciudadanos propios de la democracia, en países en que la magnitud de la desregulación del sector privado es equivalente al desamparo que experimentan trabajadores y consumidores, han permitido revalorizar al Estado, terminando con el mito de que, por definición y naturaleza, el sector público es más ineficiente o corrupto que el sector privado.

Asimismo, el debate mundial a propósito de la crisis económica, viene a reforzar estas visiones acerca del rol del Estado y los nuevos énfasis de la política social y de una economía al servicio de la cohesión social.

### **3. Lecciones de las políticas sociales fundadas en derechos: protección social.**

Los cambios de orientaciones descritos en las políticas sociales han dado pie a diversas experiencias de protección social, siendo las más avanzadas aquellas que, como se señaló previamente, están organizadas en la forma de sistemas de protección social que dan coherencia y articulan, con fundamento en la garantía de derechos, al conjunto de las políticas sociales, de manera integral.

Del examen de algunas de estas experiencias y en particular de la implementación del sistema de protección social chileno<sup>32</sup>, es posible extraer algunas lecciones útiles para el análisis de los retos futuros de las políticas sociales.

#### ***Acompañar al ciclo vital de las personas***

Asumir la necesidad de abordar de manera indivisible a los sujetos a lo largo de todo su ciclo vital, desde el nacimiento y hasta la vejez, y no sólo en determinados períodos de su vida o privilegiando solamente algunos grupos etarios<sup>33</sup>.

---

los cálculos del coeficiente de Gini, contruïdos con las cifras de los sucesivos informes anuales de CEPAL *Panorama Social de América Latina*.

<sup>32</sup> Para mayor detalle ver: Clarisa Hardy *Red Protege. Sistema de Protección Social en Chile 2006-2010*. Documento preparado para “*Working on sharing innovative experiences on the social protection floor*”. OIT, Turín, 8-7 de julio 2010.

<sup>33</sup> Lógica que no ha estado presente en todos los modelos de bienestar que se conocen que, por lo general, han privilegiado la etapa final del ciclo vital, centrado en el régimen de pensiones o jubilaciones.

***Considerar a la familia, en toda su diversidad, como el sujeto de la protección y no como su sostén***

Sólo al interior de las familias es factible encontrar personas en las diferentes etapas del ciclo vital, lo que lleva a concebir al núcleo familiar como la unidad a ser protegida y no aisladamente a algunos de sus miembros. Esta concepción tiene impactos por la sinergia que provocan las diversas acciones hacia todos los miembros en el colectivo familiar y, por otra parte, por la exigencia de la intervención intersectorial que supone tal abordaje. Adicionalmente, al no existir una predefinición del tipo de familia a ser protegida y al desplegarse hacia la pluralidad de familias existentes -aquellas que definen libre y privadamente sus miembros- evita la exclusión de las familias no tradicionales. Pero lo más destacable es el hecho de definir a la familia como sujeto de protección y que no sea ésta la que cargue en sus hombros con la protección de sus miembros<sup>34</sup>.

***Combinar transferencias monetarias directas con iniciativas promocionales o de desarrollo social***

Articular acciones redistributivas inmediatas a través de transferencias monetarias, con acciones redistributivas de mediano plazo (en especial, educación y salud) para generar e igualar oportunidades y capacidades. Es esta combinación la que transforma el sentido de las transferencias monetarias como parte de una política redistributiva y no meramente asistencial, como ocurre con los subsidios de las redes asistenciales tradicionales.

***Asegurar derechos sobre la base de normativas legales que institucionalizan la protección social***

Precisando por ley qué derechos están garantizados y su extensión. Ello no sólo garantiza los derechos más allá de los períodos de gobierno, asegurando su continuidad, sino que, además, su viabilidad, al crear la obligatoriedad de su financiamiento. Esto es un cambio radical respecto del funcionamiento habitual de las políticas sociales en que son los marcos presupuestarios los que definen el tipo y extensión de derechos a ser cubiertos.

Estas lecciones deben ser parte de un debate necesario en nuestra región y que debe involucrar a todos los actores decisorios, tanto sociales y políticos, como técnicos.

En primer lugar, está la discusión de si las nuevas orientaciones de políticas sociales para la igualdad, sólo deben centrarse en generar iguales oportunidades o si, también, hay que asegurar algunos resultados. Esto lleva a una doble reflexión: por una parte, cuáles tipos de

---

<sup>34</sup> Esta precisión es necesaria, pues algunos modelos de bienestar le entregan a las familias parte de la responsabilidad de la protección de sus miembros, en especial, el cuidado de los hijos y de los adultos mayores. En la región, en la división de roles familiares ese ha sido un rol que en exclusiva se le entrega a las mujeres: liberar a las familias de ello, significa liberar a las mujeres de las tareas del cuidado (total o parcialmente), de modo que se facilite su inserción laboral y compatibilizar adecuadamente trabajo y familia.

transferencias deberían garantizarse y cuáles sus órdenes de magnitud y, por otra, qué derechos esenciales deben estar en posesión de todos los ciudadanos, al margen de sus capacidades<sup>35</sup>. Cómo precisar, entonces, los límites entre la distribución de derechos y bienestar según méritos y los derechos que deben garantizarse a cada cual, por el solo hecho de ser personas y miembros de una misma comunidad social, es la pregunta que debe darle especificidad concreta a este debate. Y, si observamos la extensión y profundidad de las desigualdades en América Latina, parece indispensable abordar con igual fuerza oportunidades y desenlaces: igualdad de oportunidades y de resultados.

Un segundo terreno de discusión presente, muy marcado por las agendas valóricas conservadoras y liberales que disputan hegemonía en nuestras sociedades, está referido a las concepciones de familia, responsabilidades parentales, roles familiares, así como sobre el papel de las mujeres. Es en ese debate que podrá dirimirse el modelo de protección social en nuestros países, en la definición de cuán familiarista o no familiarista ella sea<sup>36</sup>. La adopción de un modelo no familiarista aparece, más allá de los sesgos valóricos dominantes en el debate, como la única posibilidad para enfrentar las evidentes desigualdades de género y asegurar, además, los derechos de los niños y de una vejez protegida.

Un tercer aspecto del debate que debe recogerse es en torno de cuanta protección contributiva y no contributiva. Es un lugar común en las actuales argumentaciones que no hay mejor protección social que el empleo y que, por lo mismo, hay que modelar un tipo de protección social no contributiva para que no sea un desincentivo a la empleabilidad. Sin embargo, lo que no aparece con igual fuerza argumental es que no se trata de incentivar la empleabilidad en cualquier empleo, lo que lleva a asumir con vehemencia el objetivo del trabajo decente, la calidad del empleo y la protección social que le está asociada: si se privilegian iniciativas que, supuestamente, aumentan la empleabilidad sin cautelar expresamente el tipo y calidad de los empleos (lo que sin duda requiere inversiones más altas y más diversificadas), no habrá garantía de derechos y la protección social será parcialmente compensatoria de las desigualdades, pero no contribuirá a políticas correctoras de éstas.

Finalmente, un debate que cada vez adquiere mayor importancia dadas las características del fenómeno migratorio en la región y cuya expansión es altamente previsible en las próximas décadas, es aquel que se refiere a quienes son los destinatarios de la protección social: lo dominante tiende a ser la vigencia de una protección asociada a una condición

---

<sup>35</sup> Favorecer las mismas oportunidades a todas las personas parece ser insuficiente como premisa de una postura de derechos garantizados, si es que partimos de la base que hay un desigual reparto de inteligencias y capacidades que, a similares oportunidades, llevan a diferentes resultados y, en muchos casos, con claro menoscabo para los más desaventajados.

<sup>36</sup> En los términos definidos por Gosta Esping Andersen (2000) *Fundamentos Sociales de las Economías Postindustriales*. Editorial Ariel, Barcelona, cuando caracteriza las opciones en práctica en los Estados de Bienestar europeos: el familiarista, entendido como aquél en que el Estado de Bienestar asume prioritariamente la salud y las pensiones, pero delega en las familias (mujeres) el cuidado infantil y de las personas dependientes en general; y el no familiarista, como aquel que, además de la salud y las pensiones, incorpora en las responsabilidades del Estado el financiamiento y desarrollo de salas cunas, jardines infantiles, la atención de adultos mayores y personas postradas.

restrictiva de ciudadanía (derechos ciudadanos derivados de la nacionalidad) y no a una definición de ciudadanía basada en una concepción amplia de derechos humanos y, por lo mismo, sin condicionamientos de nacionalidad. Sin duda, estas dos visiones tienen alcances muy distintos acerca de la protección social para los inmigrantes, grupos que de manera generalizada representan a los sectores de mayor desprotección en los distintos países de América Latina.

### **III**

## **RETOS DE POLÍTICAS SOCIALES POR LA IGUALDAD: ESTRATEGIAS Y VIABILIDAD**

La heterogeneidad regional y los diversos grados de avance social que se visualizan en los distintos países, tienen en común, no sólo la superación de la pobreza, sino de una desigualdad que aparece como su sello histórico, tal como se describiera en la primera parte del documento. Con tales antecedentes y a partir de las experiencias innovadoras en políticas sociales, así como en las nuevas orientaciones y concepciones que las animan, descritas en la segunda parte, abordaremos en esta tercera y última parte del documento, a modo de reflexión preliminar sujeta a desarrollos futuros y a mayores precisiones, un conjunto de propuestas que resumen los próximos retos de las políticas sociales, así como las condiciones de su viabilidad.

### **1. Lineamientos Estratégicos.**

#### ***1.1. De la lucha contra la pobreza a una sociedad sin desprotección***

Como la evidencia empírica enseña, la pobreza es un fenómeno dinámico que puede golpear a los hogares más de una vez a lo largo de su ciclo vital. Las experiencias de las dos últimas más importantes crisis demuestran que no se sale para siempre de la pobreza y que no hay garantías de que sectores que no han sido pobres, no puedan llegar a serlo. Esto obliga a un cambio de perspectiva en las políticas sociales: desde políticas y programas especiales para la pobreza, a sistemas de protección social que se despliegan hacia aquellos que, aun no siendo pobres, enfrentan condiciones de riesgo que, eventualmente, los pueden llevar a empobrecer.

Esta visión, que ya ha iniciado su camino en algunos países desde inicios del 2000, debe profundizarse, planteándose los países, no sólo la tarea de seguir reduciendo sistemáticamente la pobreza absoluta, sino además garantizando protección a toda la sociedad.

Lo que implica identificar, por una parte, aquellos sectores pobres a los que destinar esfuerzos especializados de superación de la pobreza y, por otra, sectores que, al margen de tener ingresos por sobre la línea de la pobreza, su fragilidad en el mercado laboral, su trayectoria educacional y sus bajos niveles relativos de ingresos requieren sistemas de protección social que, por sus características, no están asociados a sus trabajos. Y esta situación de fragilidad se acentúa en hogares cuyas vulnerabilidades aumentan la posibilidad de verse impedidos de ejercer derechos esenciales: hogares con jefatura femenina; hogares con mujeres embarazadas y, en especial, con adolescentes embarazadas; hogares con miembros dependientes, sean niños hasta los 18 años de edad, adultos mayores, personas postradas o con discapacidad. Las condiciones estructurales de estos hogares las definen como sujetos de mayores indefensiones que otras familias. Por lo

mismo y al margen de sus coyunturales situaciones de ingresos, deben contar con garantías de protección que los “blindan” ante potenciales situaciones de riesgo que amenazan el goce de sus derechos.

En la actualidad, y en general al interior de los países, el análisis de las distintas redes de protección social tienen coberturas distintas que no responden a un análisis de la realidad social, sino que estrictamente a marcos presupuestarios y a la capacidad de los sectores de negociar una mejor situación en la definición presupuestaria. De modo que las coberturas varían según las circunstancias y no corresponde a un patrón común de beneficios para los mismos universos de población.

La discusión debe centrarse, entonces, en cuál es el universo al que se quiere proteger integralmente, de modo que en todas las dimensiones de la protección social se cubra al mismo tipo de población. La definición de ese universo debe responder a la realidad social actual en cada país y a la previsión de tendencias de riesgos sociales que enfrentan, incorporando a aquellos sectores que, en el actual debate público, se identifican de manera genérica como “sectores medios” y que se encuentran desprotegidos ante los vaivenes del mercado<sup>37</sup>.

Esto supone un cambio radical de orientación: debe ser la definición del universo social a ser protegido la que determine las obligaciones presupuestarias de los Estados y no a la inversa, como en la actualidad, en que las disponibilidades presupuestarias determinan las coberturas (las que varían según el sector, por la capacidad de presión de distintos actores y grupos sociales y políticos, así como por determinadas contingencias políticas que generan coyunturas propicias para dar respuesta a ciertas demandas).

Para efectos de esta discusión, dos deben ser los criterios que la orienten: por una parte, el nivel de ingresos de las familias, así como su grado de vinculación con la protección social contributiva (dada la naturaleza de sus empleos) y, por otra, la precisión sobre cuáles y qué ámbitos de los derechos deben universalizarse. Mientras la primera requiere un análisis fundamentado de la realidad social y laboral de cada país, de modo de precisar cuáles y cuántos son los sectores que ameritan la protección del Estado, la segunda supone una deliberación democrática acerca de cuáles y cuántos derechos deben ser garantizados en el momento histórico actual de cada país, así como respecto de sus capacidades y condiciones fiscales para garantizar dichos derechos.

---

<sup>37</sup> Considerando, en todo caso, que se ha estado avanzando en tal dirección de manera desigual en los países y que ciertos segmentos de los estratos medios están cubiertos con algunas redes de protección.

## ***1.2. Articulación de políticas sociales y laborales***

La centralidad de los ingresos del trabajo en las condiciones de vida de las familias impone la exigencia de articular la protección social no contributiva con políticas de empleo y laborales, situación que está ausente en la actualidad. Más bien, las iniciativas de protección social en curso, en la mayor parte de los países, son sustitutivas de políticas de empleo de calidad y de condiciones laborales adecuadas, especialmente en el ámbito de la organización de los trabajadores y en la negociación de estos con sus empleadores, con lo cual la protección social corre el riesgo de perder sustentabilidad en el tiempo.

Encaminarse en esta nueva dimensión de articulación del sistema de protección social con el trabajo, supone acciones de carácter institucional y nuevas políticas.

### *a) En lo institucional.*

Ha llegado el momento de evaluar la eficacia de los Ministerios de Desarrollo Social en materias de superación de la pobreza y de protección social a la población vulnerable puesto que, no obstante muchas experiencias de coordinaciones interministeriales de las carteras sociales, no se han logrado generar efectivas articulaciones. Y de manera particular, dichas coordinaciones son aún más débiles con los Ministerios del Trabajo.

En rigor, un análisis de las tareas y misiones de los Ministerios de Desarrollo Social de varios países de la región permite evaluar su desempeño, precisamente, como sustitutiva de las políticas del trabajo y cuya efectividad es bastante discutible a juzgar por los indicadores sociales dominantes.

Por polémica que pudiera parecer esta propuesta, parece oportuno considerar la posibilidad de fortalecer y diversificar a los Ministerios del Trabajo, convirtiéndolos en Ministerios del Trabajo y de la Protección Social, tanto por la posibilidad de darle sustento institucional a la articulación entre políticas de protección contributivas y no contributivas, como por la capacidad institucional de vincular las políticas no contributivas con políticas de trabajo y de empleo. Esta es una articulación que responde a la propia lógica de la institucionalidad y no a un acuerdo de coordinación que siempre está sujeto a las voluntades discrecionales de las autoridades.

## b) Algunas medidas

- *Ingreso familiar garantizado*: a partir de la experiencia de las transferencias monetarias directas de los Programas de Transferencia Condicionada, es factible abrirse a una propuesta más amplia, en que dichas transferencias se destinen, no solamente a los sectores de mayor pobreza del país, sino también a sectores no pobres emergentes que viven transitorias pérdidas de ingresos y que no califican para los programas sociales focalizados. Se trata de garantizar un nivel de ingreso básico a las familias y no dejar librado a la voluntad política de los gobernantes la asignación de bonos especiales, como ha sido la experiencia durante la última crisis.
- *Seguros públicos de educación, salud y vivienda*: disponibilidad de seguros públicos para atender estos tres sectores cruciales, que garanticen la accesibilidad y retención de los estudiantes en el sistema de educación, especialmente en la educación superior que es la más desprotegida, en la salud (especialmente ante enfermedades catastróficas) así como un seguro que cubra la vivienda, ante situaciones que ponen en riesgo el ejercicio de estos derechos por parte de quienes, careciendo de sistemas contributivos de protección (seguros de desempleo y coberturas de salud, becas para estudios, etc.), ven amenazadas sus condiciones de vida por pérdidas del empleo o bajas drásticas en sus ingresos.
- *Subsidios para incentivar la empleabilidad calificada de las mujeres*: que incentiven la inserción laboral de las mujeres de menores ingresos en empleos de mayor calidad, vinculados a procesos de capacitación.
- *Subsidios para incentivar la empleabilidad calificada de los jóvenes*: no sólo para su contratación, sino sobre todo y mayormente para prolongar su inserción en el sistema educacional, sea de nivel técnico o universitario.
- *Fortalecimiento de la intermediación laboral y su vinculación con el sistema educacional*: superando la actual disociación que existe entre el sistema educacional, con la demanda y oferta de trabajo, lo que hace ineficaces e ineficientes las políticas destinadas especialmente a los jóvenes.
- *Perfeccionamiento y cambios en las legislaciones de protección de la maternidad/paternidad, con la óptica de derechos de la mujer y de la infancia*: por una parte, universalización del postnatal, de modo que las mujeres en general puedan acceder a este derecho, al margen del tipo de empleo que ejercen. Y, por otra, el derecho a salas cunas y jardines infantiles para todas las mujeres que estudian, trabajan (cualquiera sea el trabajo realizado), o buscan trabajar. Se trata de que ambas iniciativas formen parte de un mismo sistema de seguridad social y que este no recaiga en los hombros de las mujeres, sino de toda la sociedad, de hombres y mujeres por igual, lo que implicaría una institucionalidad y financiamiento que así lo exprese (esta es una de las áreas que mayor articulación requiere entre sistema contributivo y no contributivo de protección social).

### ***1.3. Derechos garantizados de accesibilidad con calidad en salud y educación***

La igualdad de oportunidades debe pasar al nivel de exigibilidad, tanto en el acceso como en la calidad, siendo centrales los derechos a educación y salud de calidad.

- *En cuanto a la salud:* no sólo privilegiar, como ha sido hasta ahora, la atención primaria de salud y, eventualmente la prevención, sino el tratamiento de enfermedades complejas y catastróficas, propias del nuevo patrón de envejecimiento de las sociedades, a través del fortalecimiento de la salud pública y su capacidad de universalizar los accesos de calidad para toda la población.
- *En cuanto a la educación:* se trata de universalizar el cuidado en la primera infancia, con especial énfasis en las coberturas de educación preescolar y, asimismo, mejorar la calidad de la enseñanza en aquellos niveles (enseñanza básica y media) en que las coberturas se universalizan. No es posible seguir, como se ha estado avanzando en la región, en masificar los accesos postergando la calidad educacional. Es igualmente necesario incluir una nueva preocupación por la educación postsecundaria, privilegiando no sólo la educación universitaria, sino técnica que es la que menos ha crecido, no obstante las señales en la materia del mercado laboral, en economías cada vez más abiertas. Y en el nivel postsecundario -a partir del aprendizaje que hemos tenido en los niveles educacionales que le anteceden- debemos proponernos combinar simultáneamente metas de cobertura con metas de calidad. Todo lo cual nos refiere a un fortalecimiento de la educación pública en la cual, con la misma fuerza que hay que desarrollar mecanismos de apoyos estudiantiles (para permitir el acceso y retención de los estudiantes en todos los niveles de la educación), se avance en la institucionalidad aseguradora de la calidad, desde la educación preescolar a la universitaria.

### ***1.4. Políticas de cuidado como responsabilidad del Estado: infancia y vejez***

Dada la creciente participación femenina en el mercado laboral y sobre la cual ha descansado tradicionalmente el apoyo y cuidado de las personas dependientes (niños, adultos mayores y personas con discapacidad), es de la mayor vigencia tener propuestas de políticas de cuidado como responsabilidad del Estado.

Por un lado, una política de protección de la infancia en la que se considere desde el prenatal materno hasta el postnatal parental compartido, pasando por salas cunas y jardines infantiles, apoyo biopsicosocial en consultorios de atención primaria de salud para el primer año de vida, apoyo al rezago infantil desde el nacimiento y para niños con discapacidad, todos esto extensible para hijos adoptivos, educación preescolar y educación a los padres en el cuidado y desarrollo de los niños, condiciones preferentes de habitabilidad y de acceso a empleos de calidad para jefes y jefas de hogar en familias jóvenes con hijos, es parte de las acciones integrales que una política social deberá incorporar para avanzar en los caminos de la igualdad desde la cuna, y que deberá ir

avanzando en el sistema educacional para acompañar a los niños y jóvenes hasta su ingreso a la vida laboral.

En el otro extremo, la protección de la vejez, entendiendo que está no sólo responde a los órdenes de magnitud que ella tiene en sociedades que están viviendo una transición demográfica, sino de la evidencia que la vejez recoge la biografía de desigualdades que acompaña a las personas a lo largo de su ciclo vital y que, hasta que ello logre revertirse en las nuevas generaciones, requiere ser compensada. Más aún, si se considera que el alto porcentaje de la discapacidad en los países es fruto de los procesos degenerativos propios del envejecimiento. Siendo los sistemas previsionales y sus pilares solidarios una pieza central en las políticas sociales, también los son políticas específicas de salud para la tercera edad, infraestructura social y habitacional, así como la necesidad de contar con adecuadas redes de apoyo para atención domiciliaria y hogares especiales de cuidado que habrán de requerir soportes estatales de financiamientos. En definitiva, una política integral para el adulto mayor y más allá de su condición de pobreza, en la medida que la dependencia afecta a todos los estratos socioeconómicos. Para estos propósitos, sería de interés revisar la legislación internacional en la materia, teniendo España una de las legislaciones más adelantadas en los modelos de bienestar actuales.

### ***1.5. Legislaciones y políticas adecuadas para la realidad de la inmigración***

Llevar adelante todas las propuestas anteriores requiere incorporar como parte de los sujetos de estos derechos a las poblaciones inmigrantes latinoamericanas que transitan entre países dentro de la región y que, dadas las tendencias de la última década, es un fenómeno cada vez más masivo. Ello, porque salvo contadas excepciones de migraciones profesionales (los menos son los que se trasladan dentro de América Latina y la mayor parte de ellos migra a otras regiones), la mayoría son inmigrantes de menores ingresos y calificaciones.

Las adecuaciones de las legislaciones nacionales a esta realidad van a requerir, asimismo, la promoción de acuerdos de reciprocidad, lo que supone un tratamiento regional y no sólo nacional de esta problemática. Es difícil propender a procesos de integración al interior de los países si la integración no es un propósito regionalmente compartido, y ello va a requerir mucha voluntad política.

Por otra parte, la extensión de la protección social a los inmigrantes -junto con nuevas normas legales- pasa por diseños adecuados de instrumentos y políticas públicas, así como por cambios culturales que promuevan la aceptación de la diversidad y nuevas formas más solidarias de convivencia, especialmente ante la inmigración con alto componente indígena: desde nuevos contenidos curriculares en el sistema educacional y campañas comunicacionales de sensibilización que combatan las discriminaciones, hasta programas especiales de inserción de los inmigrantes en el territorio nacional, evitando la formación de “guetos” y los procesos de desintegración familiar que los amenazan al quedar miembros de la familia nuclear en sus países de origen.

## 2. Condiciones de Viabilidad

### *2.1. Institucionalización de una política por la igualdad*

Avanzar en un camino de igualdad requiere, tanto o más que reformas radicales, de estabilidad institucional que permita darle continuidad a las políticas más adecuadas de superación de la pobreza y de las diversas formas de desigualdad. Sin embargo, con contadas excepciones, la región se ha caracterizado por vaivenes en sus políticas sociales asociados a los cambios de gobiernos, lo que resta continuidad y, por lo mismo, progresión a las políticas públicas. Las excepciones surgen debido a dos situaciones distintas: se aprecia continuidad de políticas en aquellos países en que el partido o la coalición de gobierno se mantiene por más de un período presidencial, o bien cuando, al margen del partido o coalición gobernante, las políticas que se implementan son el resultado de acuerdos y reformas normadas por ley entre todas las corrientes políticas, garantizando su continuidad.

Si bien en recientes años se ha producido una normalización de la vida política democrática, con gobiernos que culminan sus períodos presidenciales y con parlamentos electos democráticamente y, al mismo tiempo, se ha extendido un aprendizaje transversal sobre la conveniencia del manejo fiscal responsable, lo cierto es que todavía no hay una institucionalidad tal de las políticas sociales que asegure su estable progresión en el tiempo.

En la última década, mucho han dedicado los gobiernos y los organismos internacionales a mejorar la calidad de los diseños y de los instrumentos de las políticas sociales. Los intercambios de experiencias y el debate sobre los aciertos y errores, así como las fortalezas y debilidades de programas y reformas sociales, han acompañado la toma de decisiones en muchos gobiernos. Sin embargo, sigue siendo todavía débil el marco institucional y normativo para su funcionamiento, más allá de los avances en capacidades técnicas.

Para dar un salto en el reto de la igualdad es condición buscar, al interior de los países, los acuerdos políticos y sociales que lo hagan posible. No habrá avances si no se pacta, social y políticamente, el modelo de solidaridad que lo haga posible: ello supone un proceso de negociación en que los intereses particulares y corporativos deben ceder por uno mayor, de carácter nacional, y que apuesta por la cohesión como objetivo. Sin duda esto tiene costos, pues redistribuir poder, conocimiento, información y recursos, significa desconcentrarlo y socializarlo. Ello sólo es factible con acuerdos y pactos, institucionalizados a través de normas obligatorias que terminen por construir, a partir de sus prácticas, nuevas relaciones en la sociedad y una cultura de mayor igualdad.

Si bien se requieren importantes reformas, más que su radicalidad es la persistencia la que proporciona efectos perdurables, en la dirección de universalizar derechos y crear políticas integrales que comprometen la acción intersectorial de las áreas sociales y laborales de los gobiernos, así como una política económica consistente con lo anterior.

De ahí la necesidad de generar decisiones de políticas que van más allá de los períodos de un gobierno y adoptar acuerdos nacionales que permitan legislar en la materia, haciendo de la igualdad una política de Estado con el compromiso y concurso de todos los actores políticos y sociales.

En definitiva, una *nueva estrategia para la igualdad no es un programa de gobierno, sino una propuesta de largo plazo de la sociedad, de garantía de derechos, de compromisos y deberes para su ejercicio, con un sistema integral de protección normado legalmente y con el financiamiento* asegurado por ley.

## **2.2. Sustentabilidad económica y de gestión: un nuevo pacto fiscal por la igualdad**

Hay evidencia suficiente de que la intervención directa del Estado mediante transferencias monetarias y con el nivel y estructura tributaria tiene incidencia decisiva en la pobreza y en la distribución del ingreso. Si se analizan los datos de la OCDE<sup>38</sup>, el coeficiente de Gini antes de impuestos y transferencias es de 0.45 pasando a ser de 0.31 luego de la acción redistributiva del Estado. En América Latina, en cambio, casi no hay diferencias entre antes y después.

Asumir el reto de la igualdad en la región, con el desafío de una política social ampliada en cobertura y con derechos garantizados progresivos es inviable, entonces, sin un nuevo pacto fiscal, esta vez por la inclusión social.

Existen dos dimensiones del pacto fiscal que hay que abordar: el referido a la carga tributaria y el que dice relación con su destinación y gestión. Se requieren más recursos y, asimismo, usarlos adecuadamente.

Respecto de la carga tributaria, en América Latina el promedio es del orden del 18% del PIB, bajo en relación al grado relativo de desarrollo de la región y, ciertamente, si se lo compara con regiones con sociedades más igualitarias y cuyas cargas tributarias son más del doble. Un estudio reciente citado por CEPAL<sup>39</sup> muestra que sólo en Argentina (con una carga tributaria del 30.6% del PIB), Brasil (35.5%), Bolivia y Nicaragua (ambas bajo el 20%) existe una presión tributaria elevada respecto del PIB per cápita respectivo, mientras que en Costa Rica (23.1%) y Uruguay (23.2%) es compatible con su grado de desarrollo. En todos los demás países hay una carga tributaria inferior a la que debieran tener dado su nivel de desarrollo. Es decir, existe un margen para incrementar los ingresos fiscales en la mayor parte de los países de la región y, por lo mismo, darle mayor capacidad redistributiva al Estado.

---

<sup>38</sup> Citados en CEPAL (2010) *La Hora de la Igualdad*.

<sup>39</sup> CEPAL (2010), *op.cit.*, citando un estudio de cuatro autores, Gómez, Sabatini, Jiménez y Podestá.

Como señala el mismo informe de CEPAL, no sólo se recauda poco en general, sino que mal: existe en la región una estructura tributaria regresiva, con una muy baja carga tributaria directa (impuesto a la renta) y con alto incumplimiento: la evasión tributaria fluctúa entre el 40% y el 60%. Pero así como la carga y la estructura tributarias son una limitación, también lo es el cómo se destina la recaudación: es decir, la composición del gasto.

Asimismo, todavía predominan, con variaciones según los países, gastos sociales regresivos que benefician a los que más tienen respecto de los que menos tienen, cuestión presente en los débiles pilares solidarios en general y, en especial, en el terreno de la seguridad social y la educación superior, áreas en las que suele beneficiarse al quintil más rico de la población.

Además, está la forma en que se organizan internamente los gastos, sin considerar los niveles de desigualdad y sus causalidades según el estadio en que se encuentran los grupos sociales en el ciclo vital. Lo más llamativo es la inadecuada relación que existe entre los gastos sociales en edades tempranas y en la vejez, considerando que lo que ocurre en los primeros años de vida es determinante para el desarrollo posterior y habrá de reflejarse, finalmente, en el desenlace a la vejez.

En América Latina la inversión pública y el gasto social hacia los adultos mayores es proporcionalmente similar a la de Europa, pero resulta ser la mitad en cuanto a infancia y adolescencia, con un claro déficit de gasto público en niños y jóvenes.<sup>40</sup>

Ante estas evidencias que están a la base de las condiciones de las desigualdades, se trata entonces de abordar un pacto fiscal que implique un debate sobre carga y estructura tributaria, de una parte, y sobre orientación y destinación de los recursos tributarios, de otra.

El pacto fiscal que debe contener una formulación explícita de política fiscal progresiva y contracíclica: un acuerdo explícito acerca de cuánto y cómo asociar el incremento del gasto social al incremento de la tasa de crecimiento y, al menos, de mantención de los niveles del gasto social en períodos recesivos.

Estas consideraciones tornan irrelevante una antigua propuesta en la región, que cada tanto reaparece, como es la de crear una autoridad social para contrapesar a la autoridad económica, puesto que, en definitiva, de lo que se trata es de ***institucionalizar sistemas de protección social y políticas explícitas de derechos garantizados, con financiamientos garantizados, no sujetos a los vaivenes económicos, ni a voluntades políticas circunstanciales, como tampoco a las decisiones unilaterales*** de un ministro de Hacienda o Economía (dependiendo de la denominación en los respectivos países) y a la buena voluntad o mejores intenciones de los ministros sociales.

---

<sup>40</sup> CEPAL (2010) *Panorama Social de América Latina*.

