

# La igualdad en las políticas sociales

## Retóricas presentes, obligaciones pendientes

POR LAURA PAUTASSI

Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. Dirige el Proyecto Interdisciplinario UBACyT (2012-14) "Derechos Sociales, marginaciones sociales y provisión de bienestar en Argentina" (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UBA). También es directora del Grupo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas ([www.dsspp.org.ar](http://www.dsspp.org.ar)).

Si hay un principio neurálgico en materia de derechos humanos es el principio de igualdad, que acarrea una prohibición expresa de no discriminación, y que ha sido incluida en el conjunto de pactos y tratados internacionales de derechos humanos como también en la mayoría de las constituciones políticas de los países latinoamericanos. Este principio, que tiene carácter de obligación jurídica ineludible, incorpora el reconocimiento de postulados igualitarios inmanentes, que garantizan la igual consideración y trato entre varones y mujeres, para luego reconocer las diferencias, como el reconocimiento de derechos de las personas pertenecientes a pueblos originarios, afrodescendientes, niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, migrantes, entre otros, al mismo tiempo que establece la obligación de no discriminar por razones vinculadas a estas diferencias.

Al ser una obligación que los Estados, principales garantes de los derechos humanos, deben respetar, pero que no se agota en el respeto sino que constituye una obligación positiva de cumplimiento (de hacer) e incluye necesariamente la actuación estatal en el campo de las políticas sociales, en los hechos, la función de las políticas sociales ha sido históricamente la de garantizar el bienestar de la población y, por ende, buscar niveles máximos de satisfacción para todos los ciudadanos y ciudadanas bajo su protección. Sin embargo, una rápida mirada sobre América Latina arroja como primer y visible resultado la presencia de la desigualdad extrema, al punto de situarlo en el primer puesto. Esto es, el primer problema hemisférico no es la pobreza, pero tan luego es la desigualdad extrema.

Así, los indicadores vinculados a la distribución de ingresos muestran que el índice de Gini promedio en América Latina es superior al de todas las demás regiones, siendo altamente inequitativo: el 40% de la población con los ingresos más bajos capta, en promedio, el 15% del ingreso total nacional, mientras que el 10% de la población situado en el extremo superior de la distribución posee un tercio del ingreso total, dando cuenta de una relación claramente inmoral pero también de incumplimiento de las obligaciones positivas en materia de igualdad. Siempre bajo comportamientos heterogéneos al interior de los países, el ingreso medio del quintil más rico de la población de América Latina supera en 18,3 veces al del quintil de menores recursos y en condiciones de pobreza (CEPAL, 2011).

Y allí nuevamente las políticas sociales muestran límites concretos, no sólo en términos de impacto redistributivo, sino que claramente desnudan cómo este principio ha sido incluido de manera retórica, asociado al imperativo de promover marcos de inclusión social, pero en los hechos, poco se ha avanzado en el diseño de sistemas integrales respetuosos del conjunto de derechos humanos, y en muchos casos se ha discriminado. Y si bien a lo largo de los últimos sesenta años se han implementado arreglos institucionales más incluyentes, lo cierto es que el panorama actual regional muestra que el 36% de los hogares latinoamericanos no tienen ningún miembro afiliado a la seguridad social, que además no reciben transferencias asistenciales públicas ni perciben jubilaciones o pensiones. Estos hogares, claramente desprotegidos de todo tipo de políticas de seguridad social o mecanismos asistenciales tienen ▶



trarme en el cuidado como clara situación de asimetría y desigualdad en el tratamiento de las cuestiones sociales. Finalmente esbozo algunos temas de agenda para la implementación de políticas transformadoras de la desigualdad.

### PROTECCIÓN SOCIAL EN UN MARCO DE DESIGUALDAD

Tal como señalé al inicio, el principio de igualdad se encuentra reconocido en las distintas definiciones del concepto de protección social, tanto a nivel de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>2</sup>, la CEPAL (Cecchini y Madariaga, 2011), las organizaciones internacionales de asistencia crediticia o en las estrategias de las coaliciones gobernantes de numerosos países de América Latina como la vía necesaria para la construcción de sociedades más inclusivas, lo que permitiría poner límites a la desigualdad social, la cual a su vez viene nutrida por un vasto ideal de derechos que integra el diseño de las distintas instituciones y los programas en el campo de lo social. Incluso este ideario fue incluido en los programas de ajuste estructural de los años noventa, dando cuenta de un vacío de sentido en el uso del mismo.

Ya a mediados de la década del noventa, y aún en medio de la aplicación de medidas de ajuste estructural, se comienza a hablar de la necesidad de protección social. Este nuevo concepto se posiciona sobre el concepto fundador de los regímenes de bienestar que era la "seguridad social", que significaba un paquete amplio de previsión, con un papel fuerte del Estado no sólo en la provisión, sino también en la regulación y el financiamiento y cuya titularidad se concentraba en el trabajador asalariado, que generalmente era un varón posicionado como principal proveedor del hogar. El alcance protectorio incluía aseguramiento en salud, asignaciones familiares, riesgos y enfermedades en el trabajo, previsión social, entre otros, que si bien en muchos países de América Latina se otorgaron por vías de seguro social financiado por impuesto al salario, la extensión de la cobertura se daba al grupo familiar, dejando un carácter residual a las políticas de corte asistencial. La seguridad social conforma una rama especial del derecho, generalmente incluida como "derecho del trabajo y de la seguridad social" y respaldado por vías procedimentales específicas y tribunales especializados. Este es el caso de la Argentina que sentó las bases de conformación del estado de bienestar a mediados del siglo pasado sobre estos acuerdos<sup>3</sup>.

Si bien estas bases incluían un principio de inclusión, el propio componente de selectividad de la seguridad social a partir de la categoría de asalariado formal, estableció la exclusión —y por lo tanto el trato discriminatorio— de quienes se desempeñan en condiciones de no registración

o en tareas por cuenta propia o en el sector informal. A su vez, estas selectividad opera en relación no sólo entre varones y mujeres, sino entre las propias mujeres ya que, por ejemplo, las asalariadas formales gozan de protección contra el despido discriminatorio por matrimonio o por embarazo, cuentan con licencias o permisos para el nacimiento de sus hijos e hijas que oscilan en la región entre los 90 a 180 días de licencia remunerada, la que en general es asumida por los sistemas de seguridad social, y durante el primer año de vida del niño o de la niña cuentan además con permisos de lactancia que varían en los distintos países de la región, dejando el resto del ciclo vital de crecimiento con escasos y nulos permisos para su atención. El sesgo de género en el tratamiento legislativo es claro al considerar permisos sumamente restrictivos para los padres por nacimiento del hijo o hija, pero no se ha avanzado en lograr permisos parentales amplios que permitan un efectivo ejercicio de las obligaciones de cuidado en los progenitores varones (Pautassi y Rico, 2011) pero también en relación con las mujeres insertas en la informalidad. Esto es, tiempo para las mujeres y transferencias monetarias para los varones a través de las prestaciones por asignaciones familiares, sesgo que se refuerza con el hecho de que en la mayoría de las legislaciones de los países de la región, los empleadores están obligados a proveer de guarderías o a abonar el equivalente, a partir de disponer de un número determinado de trabajadoras mujeres, asumiendo que sólo se debe garantizar estos servicios a las trabajadoras madres y no a los trabajadores padres. Los sesgos de género continúan con la ausencia de regulaciones para asumir el cuidado de personas adultas mayores, enfermos o personas con discapacidad, estando ausentes de las legislaciones laborales en América Latina.

Por el contrario, la idea de protección social significa un modelo mucho más restringido y marca el alejamiento de una actividad estatal tan amplia como ésta, para acercarse a una en que las personas, las familias y las comunidades desempeñan un papel más activo y por lo tanto, se le trasladan responsabilidades que son competencias estatales<sup>4</sup>. La masividad en la cobertura que caracteriza a

### LOS SEGOS DE GÉNERO CONTINÚAN CON LA AUSENCIA DE REGULACIONES PARA ASUMIR EL CUIDADO DE PERSONAS ADULTAS MAYORES, ENFERMOS O PERSONAS CON DISCAPACIDAD, ESTANDO AUSENTES DE LAS LEGISLACIONES LABORALES EN AMÉRICA LATINA.

### ESTA ESTRATEGIA DE PROMOVER LA "PROTECCIÓN" POR SOBRE LA "SEGURIDAD SOCIAL" HA PROFUNDIZADO UNA IMPORTANTE BRECHA ENTRE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL Y LA EMERGENTE CONFORMACIÓN DE SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL.

muchas de las prestaciones de protección social nada tiene que ver con garantías de cumplimiento de las obligaciones positivas que caracterizan a un derecho económico y social, y por otra parte, el hecho que incluya a numerosos programas —de salud, vivienda, educación— no significa que se trate de una red integrada de garantías de derechos, sino en todo caso, de un conjunto —más o menos organizado pero no necesariamente integrado— de prestaciones asistenciales por parte del Estado destinado a sectores o grupos en situaciones de pobreza a vulnerabilidad de algún tipo. Por otra parte, esta estrategia de promover la "protección" por sobre la "seguridad social" ha profundizado una importante brecha entre los sistemas de seguridad social y la emergente conformación de sistemas de protección social.

Sin embargo, el uso de la protección social en los últimos años ha sido lanzada con una acción comunicativa dotada de una importante retórica de derechos económicos, sociales y culturales (DESC), donde irrumpen nuevas modalidades de asistencia, que incluyeron el extenso paquete de programas focalizados, con importante rol promotor por parte de los organismos internacionales de asistencia crediticia, sumados a nuevas formas de intervención en "terreno" con delegación en la implementación a organizaciones de la sociedad civil —muchas de ellas confesionales—, la irrupción de medidas "compensatorias" conjuntamente con la incorporación de la "contraprestación" obligatoria para los destinatarios de las políticas sociales, y un aumento paulatino y sostenido de los programas de transferencias de ingresos. Si bien estas características eran atribuibles al ideario "de los noventa" las medidas implementadas a partir del nuevo milenio, en especial los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI) "pueden considerarse como una versión poco ortodoxa de programas focalizados dada la enorme extensión que, en algunos casos, alcanza su cobertura. Hablar de programas focalizados con 5 millones de beneficiarios puede resultar extraño. Sin embargo, la ▶

- ▶ mayor presencia de jefatura femenina y se ubican en los quintiles de menores ingresos (CEPAL, 2011).

Estas asimetrías que dan cuenta del incumplimiento de las obligaciones positivas vinculadas al principio de igualdad no necesariamente se corrigen en el mercado de trabajo, ya que sólo al 46% de los trabajadores de América Latina se le efectúan descuentos para la seguridad social, quedando un importante número de trabajadores informales o en sectores de baja productividad por fuera de mecanismos protectorios. Incluso más, la afiliación está fuertemente estratificada: es mayor entre los trabajadores públicos, asalariados de mayores ingresos, profesionales, y bastante menor entre los ocupados de los quintiles de menores ingresos, trabajadores independientes y quienes se desempeñan en pequeñas y medianas empresas, con una tendencia que señala que "el acceso a la protección social se ha convertido en un factor adicional que ha contribuido a ensanchar las distancias [entre ocupados de mayor y menor productividad]" (CEPAL, 2011).

De este universo, las mujeres están sobrerrepresentadas en los empleos de menor productividad y peor remunerados, las que aparecen sistemáticamente en desventaja respecto a los varones cuando se analizan las tendencias de afiliación a la seguridad social (CEPAL, 2011). Y en esta distribución, las más jóvenes y las que tienen niños pequeños resultan más perjudicadas, ya que logran insertarse con dificultad en el empleo informal, o están subocupadas o directamente desocupadas. Aún más alarmante es el caso de quienes no logran ingresar al mercado laboral, desempeñando tareas reproductivas, y recibiendo un tratamiento como inactivas a los efectos de su clasificación en las encuestas de hogares.

Lo anterior obliga a analizar los componentes que integran el conjunto de políticas sociales actuales, que se denomina corrientemente como la matriz de protección social, para poder constatar el efectivo cumplimiento del principio de igualdad<sup>1</sup>. Este es el aspecto que analizo a continuación con especial énfasis en los Programas de Transferencias de Ingresos (PTCI) que constituyen la principal respuesta estatal a nivel regional en materia de protección social, para finalmente concen-

nimo en comparación con la magnitud del gasto público en otros sectores sociales. A su vez, estos programas en general no articulan con otras políticas, en especial con políticas activas de empleo, y no promueven cambios o los mismos no son complementados con otras acciones que efectivamente promuevan el ingreso en el mercado de trabajo de quienes requieren de mayor estímulo, como el caso de las mujeres con hijos, al mismo tiempo que no proveen de infraestructura de cuidado que garantice la autonomía de las responsabilidades familiares.

Ahora bien, lo señalado hasta el momento da cuenta de respuestas estatales de gran cobertura pero sin un cuestionamiento a los componentes que producen y reproducen la desigualdad social, particularmente el núcleo duro de la desigualdad, que es la división sexual del trabajo, como tampoco incorporan en la discusión el rol del Estado y la sociedad. Nada es más claro que el hecho de que aquellas políticas de protección social que se diseñen sin incorporar esta dimensión no serán efectivas para lograr mayor igualdad, la que debemos recordar no es un ideal a alcanzar sino que constituye una obligación jurídica para los Estados.

En rigor, estas megaherramientas de política social, que en la mayoría de los casos se respaldan en un enfoque de derechos, no han logrado instalar una acción efectivamente inclusiva y sustentable de la protección social, mucho menos de la seguridad social. Ya que los PTCI no han buscado trascender la mirada en quienes viven en situación de pobreza e indigencia y no han promovido garantías integrales de protección al conjunto de la ciudadanía, como tampoco una articulación activa entre los distintos sectores de la política social, se alejan de garantizar el efectivo principio de igualdad.

### CUMPLIENDO OBLIGACIONES: LA IGUALDAD EN LA AGENDA PÚBLICA

El principio de igualdad y no discriminación ha sido interpretado por los órganos del sistema de Derechos Humanos como un principio absoluto, que no admite excepciones, y por lo tanto, aquellas normas, políticas o programas que establecen distinciones arbitrarias fundadas en categorías tales como el sexo, raza, religión, idioma, opinión política o posición económica del individuo, deben interpretarse con los alcances descriptos respecto de las normas y medidas regresivas en materia de derechos sociales. Es decir, la ley, programa o política en cuestión se presume inválida, y es el Estado quien debe demostrar la necesidad y racionalidad de tal distinción.

Nuevamente, la amplitud de situaciones que pueden ser discriminatorias, por acción u omisión del Estado, es prácticamente infinita, en tanto comprende desde situaciones de discriminación por raza hasta los criterios de asignación del gasto público social al interior de un Estado

o la falta de enfoque de género en los presupuestos estatales. De allí su necesario tratamiento como eje transversal a toda acción de monitoreo y cumplimiento de los derechos sociales y los límites que pueden presentarse en el proceso de verificación de cumplimiento.

Sin embargo, la adopción de pactos y tratados internacionales, y en el caso argentino su posterior incorporación con jerarquía constitucional, no han sido suficientes para iniciar sistemáticamente acciones y adoptar medidas tendientes a alcanzar la igualdad material en las sociedades latinoamericanas. De este modo, las iniciativas gubernamentales para asegurar la igualdad y la no discriminación en materia de políticas sociales han resultado de carácter residual. Incluso en el caso de algunas acciones positivas sumamente innovadoras y respetuosas de las garantías de derechos humanos, no han incluido el reconocimiento de la división sexual del trabajo, y aún no ha ingresado como premisa de una política igualitaria el desarrollo de mecanismos que articulen las demandas productivas, las obligaciones jurídicas y la provisión extendida, adecuada y accesible de servicios de cuidado para varones y mujeres. Tal como he señalado, si bien los PTCI presentan algunos resultados positivos, implican una solución parcial al imperativo de satisfacción de derechos económicos, sociales y culturales.

Sería altamente deseable y oportuno, dada la voluntad política que manifiestan las coaliciones gobernantes en relación con los derechos, que se reconsiderara y que se busque generar condiciones necesarias para efectivamente avanzar en los compromisos en el campo de los derechos humanos y que sean superadoras de estrategias de corto plazo. Centrar el eje en la protección social a partir de PTCI u otras prácticas focalizadoras sólo contribuirá a seguir reproduciendo sistemas residuales en políticas sociales y dotar a estos programas con "filtro de derechos".

La operatividad del principio de igualdad, siempre considerando que se alcanza a partir de la sumatoria de igualdad formal y material, da cuenta de la necesidad de incorporar las dimensiones señaladas, las que a su vez incluyen una variedad y diversidad de elementos que trascienden las meras fórmulas igualitarias. A su vez, este principio es rector en materia de diseño de toda política o legislación respetuosa de los derechos humanos, por lo que contiene un aspecto transversal (e ineludible) aplicable a todos los niveles del Estado, que incluye la división de poderes y que se debe incorporar como un principio intrínseco al desarrollo de la función pública. Por ende, la política social debe cumplir con sus obligaciones y el goce efectivo de derechos en condiciones de igualdad no es un reto pendiente sino un imperativo de cumplimiento efectivo. •

### Notas

<sup>1</sup> Sigo principalmente los aspectos desarrollados en Pautassi (2012 y 2013).

<sup>2</sup> La OIT define al trabajo decente (OIT 1999a) como "acceder al empleo en condiciones de libertad y de reconocimiento de los derechos básicos del trabajo. Estos derechos garantizan que no haya discriminación ni hostigamiento, que se reciba un ingreso que permita satisfacer las necesidades y responsabilidades básicas económicas, sociales y familiares, y que se logre un nivel de protección social para el trabajador, la trabajadora y los miembros de su familia." Posteriormente se agregó una segunda definición de trabajo decente incluyendo variables de calidad y estabilidad en el empleo con respeto de derechos laborales (OIT, 1999b).

<sup>3</sup> Entre otros trabajos, ver Danani e Hintze (2011), Lo Vuolo *et al.* (1999), Pautassi y Gamallo (2012).

<sup>4</sup> La protección social ha sido definida por la Comisión de Desarrollo Social de Naciones Unidas como "un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuestas a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población". Es decir, incluye tanto a los activos en el mercado de trabajo como quienes no estén insertos en el mercado laboral.

### Bibliografía

Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile, CEPAL.

Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia en América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal - Asdi.

CEPAL (2011). *Panorama Social de América Latina 2011*. División Desarrollo Social, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.

CEPAL (2009). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.

Danani, Claudia y Susana Hintze (coord.) (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Lo Vuolo, R., Barbeito, A., Pautassi, L. y Rodríguez Enríquez, C. (1999). "La pobreza de la política contra la pobreza". Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila.

Organización Internacional del Trabajo (1999a). *Trabajo decente*, Memoria del Director General a la 87ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, OIT).

Organización Internacional del Trabajo (1999b). *Trabajo decente y protección para todos. Prioridad de las Américas*, Memoria del Director Regional a la 14ª Reunión Regional de los Estados miembros de la OIT en las Américas (Lima, OIT).

Pautassi, Laura (2013). "Seguridad y protección social. Lecciones de la experiencia Argentina", en Maurino, G. y Bercovich, L. (coord.). *Los Derechos Sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires: Una aproximación desde la Teoría, las instituciones y la acción en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires, Eudeba

Pautassi, Laura (2012). "Desigualdades revisitadas. Vulnerabilidad, protección y derechos". En revista *Escenarios* N° 18, La Plata, Facultad de Trabajo Social.

Pautassi, Laura y Gamallo, Gustavo (2012). *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en Argentina 2003-2009*. Buenos Aires, Biblos.

Rico, María Nieves y Pautassi, Laura (2011). "Licencias para el cuidado infantil. Derecho de hijos, padres y madres", en *Desafíos*, Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de Objetivos de Desarrollo del Milenio. Santiago de Chile, CEPAL-UNICEF, N° 12.

Rodríguez Enríquez, C. (2011) "Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?", en *Serie Mujer y Desarrollo* N° 109. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

► caracterización de programas focalizados refiere al hecho de la definición de una población objetivo determinada, que excluye de la posibilidad de acceso al beneficio a quienes no cumplen con las características y requisitos exigidos. En este sentido, los PTCI son claramente programas focalizados, por cierto en un grupo poblacional muy amplio, lo que por otro lado resulta razonable dadas las elevadas tasas de incidencia de la pobreza que persisten en la región" (Rodríguez Enríquez, 2011).

Nuevamente, si se analiza la dimensión que ocupan actualmente, en América Latina 18 países de la región se encuentran implementándolos y alcanzan a más de 25 millones de hogares, con una cobertura aproximada de 113 millones de personas, es decir aproximadamente un 19% de la población que vive en América Latina (Cecchini y Madariaga, 2011). Es decir, la dimensión que ocupan en el campo de la política social regional es sin duda importante, factor que ha contribuido a la reducción de la pobreza y de la indigencia. Sin embargo, solamente los países destinan en promedio recursos equivalentes al 0,4% del PBI, que en magnitud como en cobertura de los programas difiere de manera sustantiva entre países, como el caso del Programa Oportunidades en México y del Bolsa Familia en Brasil, que son los más emblemáticos por su historia, trayectoria, magnitud, cobertura e impacto (Cecchini y Madariaga, 2011). Es decir, el costo fiscal de estas transferencias es míf

**ESTAS MEGAHERRAMIENTAS DE POLÍTICA SOCIAL, QUE EN LA MAYORÍA DE LOS CASOS SE RESPALDAN EN UN ENFOQUE DE DERECHOS, NO HAN LOGRADO INSTALAR UNA ACCIÓN EFECTIVAMENTE INCLUSIVA Y SUSTENTABLE DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, MUCHO MENOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.**