

## **Desigualdad revisitada Vulnerabilidad, Protección y Derechos**

Laura Pautassi (\*)

### **Resumen**

El artículo sintetiza las principales tesis, respaldadas con evidencia empírica, que sostienen que tanto la pobreza como la desigualdad –de ingresos, de género, de trayectorias laborales, de participación política, de oportunidades- son fenómenos multidimensionales, que demandan abordajes considerando una multiplicidad de factores, aunque el impacto de ambos fenómenos es diferente. Para ello, se analiza la principal respuesta que se ha dado a la pobreza en los últimos años que son los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTC), los cuales integran la agenda de la política social de América Latina, presentados como una estrategia con pretensiones de “integralidad y de derechos” en materia de desigualdad. El artículo finaliza con un análisis del discurso de protección social versus un enfoque de derechos que efectivamente sea respetuoso del conjunto de derechos humanos fundamentales.

**Palabras claves:** VULNERABILIDAD, DESIGUALDAD, AMERICA LATINA, PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DE INGRESOS, PROTECCION SOCIAL

### **Inequality revisited. Vulnerability, Protection and Rights**

#### **Summary**

This article synthesizes the main thesis, supported with empirical evidence, that argue that both poverty and inequality -either income, gender, career paths, political participation, or opportunity inequality- are multidimensional phenomena, which require a multiplicity of approaches considering different factors, although the impact of both phenomena is different. In order to do this, the focus of analysis is given to the Conditional Cash Transfer Programs (CCP) which represent the main response that has been given to poverty in recent years. These Programs integrate the social policy agenda in Latin America, and are presented as a strategy that claims "integrity and rights" in inequality matters. The article ends with an analysis of the social protection discourse versus a rights approach that is truly and effectively respectful of all fundamental human rights.

**Keywords:** vulnerability, inequality, Latin America, Conditional Cash Transfer Programs, Social Protection

Artículo publicado en la Revista Escenarios N° 18, Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata, octubre 2012,  
[http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/articulo/2013/2/21/edicion\\_nro\\_18](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/articulo/2013/2/21/edicion_nro_18)

## 1. Introducción

América Latina lleva más de treinta años siendo testigo del aumento de la desigualdad social, la que escandaliza a muchos, preocupa a otros tantos y le resulta sumamente indiferente a miles de personas. Sin embargo, la base cierta de la misma es que la desigualdad como fenómeno social integra la agenda política y social de la región sin que los esfuerzos por revertirla hayan sido suficientes.

Reiterar una y otra vez que América Latina no es el continente más pobre pero si el más desigual se ha convertido en prácticamente un conjuro que se repite década tras década sin reparar en porque aparentemente es menos grave ser el más desigual que el más pobre, instalándose una suerte de alivio generalizado y pocos interrogantes sobre el alcance de la desigualdad. ¿Efectivamente es menos grave ser el más desigual que el más pobre? ¿Son comparables ambos fenómenos? ¿Afecta a todos y todas por igual?

Sin pretender dar respuestas a semejantes interrogantes, en lo que sigue busco desarrollar algunas de las principales tesis acompañadas de evidencia empírica que sostienen que tanto la pobreza como la desigualdad –de ingresos, de género, de trayectorias laborales, de participación política, de oportunidades- son fenómenos multidimensionales, que demandan abordajes desde la consideración de una multiplicidad de factores pero que el impacto de ambos fenómenos es diferente. Seguidamente analizo la principal respuesta que se ha dado a la pobreza como son los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTC) los cuales integran la agenda de la política social de América Latina, presentados como la principal estrategia con pretensiones de “integralidad y de derechos” en materia de desigualdad. Finalmente confronto el discurso de protección social versus un enfoque de derechos que efectivamente sea respetuoso del conjunto de derechos humanos fundamentales.

## 2. El orden de los factores...

Los años transcurren, traspasamos “dos décadas perdidas”<sup>1</sup>, procesos sucesivos de crisis y recuperación económica, el sexenio de la abundancia (2003-2008) con la posterior crisis y lento proceso de recuperación económica y de indicadores sociales. De este modo, se produjeron cambios significativos, en materia de pobreza y de desigualdad en la región.

En el 2010 la pobreza y la indigencia registraron en América Latina los niveles más bajos de los últimos veinte años, como consecuencia de la recuperación del crecimiento económico luego de la crisis del 2008 y el crecimiento del ingreso medio de los hogares. En 2010, la incidencia de la pobreza al nivel regional se situó en 31,4% -se trata de 177 millones de personas viviendo en condiciones de pobreza- incluyendo un 12,3% de personas viviendo en la indigencia –70 millones de personas-. En relación con 1990, la reducción de ambos indicadores totaliza 17,0 y 10,3 puntos porcentuales respectivamente, y la CEPAL estima que durante el año 2011 la tasa de pobreza se reducirá levemente (llegará

al 30,4%, alrededor de un punto porcentual por debajo de la tasa de 2010). En cambio, la tasa de indigencia podría sufrir un incremento, ya que el aumento en el precio de los alimentos contrarrestaría el incremento previsto en los ingresos de los hogares (CEPAL, 2011a: 4).<sup>2</sup>

Continuando con las últimas diferencias registradas, y considerando los indicadores elaborados por la CEPAL, también se han producido mejoras en el mercado de trabajo: la tasa de participación aumentó 0,3 puntos porcentuales mientras que la tasa de ocupación aumentó en 0,6 puntos porcentuales, situándose en 54,9%, con importantes disparidades entre los países. También disminuyó el desempleo urbano: cayó del 8,1% al 7,3%, situándose no solo por debajo del promedio 2000-2008 sino de los valores anuales de los últimos 20 años (CEPAL, 2011a). Es decir, de acuerdo a estos indicadores la región estaría en momentos de mejora y recuperación moderada en relación a las décadas pasadas.

Sin embargo, y si se analizan los indicadores vinculados a la distribución de ingresos vemos 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 escandalosa. Del mismo modo, 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 2011a: 15).<sup>3</sup>

Estas escandalosas desigualdades de ingresos, miradas en perspectiva -cambios acumulados entre 2002 y el año 2009/2010- dan cuenta que en once países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela) se presentaron mejoras distributivas en sus niveles de desigualdad, independientemente del indicador utilizado para su medición (CEPAL, 2011a: 17). Parte de las razones por las cuales se produjo esta disminución de la desigualdad en la región a lo largo de varios años se debe a la recuperación del mercado de trabajo, asociados a la progresiva mejora en el acceso a la educación y la reducción en las brechas salariales entre los trabajadores más y menos calificados, y en segundo lugar se debe a las transferencias monetarias en efectivo – que en la mayoría de los casos se han traducido en programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTC)- generando una fuente de ingresos que ha contribuido a desconcentrar la distribución del ingreso per cápita (CEPAL, 2011a: 18) Sin embargo, a pesar del incremento en los niveles de empleo, no necesariamente se ha incrementado los aportes y cobertura en materia de seguridad social, quedando numerosos trabajadores desprotegidos en la cobertura de sus contingencias.

El caso argentino es claro al respecto, en tanto en los últimos años se han observado cambios favorables hacia una menor concentración de los ingresos, que provienen principalmente de una mejor distribución de los ingresos laborales, así como del papel redistributivo del Estado a través de las transferencias monetarias. Como señala Basualdo (2008: 311) *“debido a la recuperación que registró el salario real y la ocupación durante los últimos años, las condiciones de vida de la clase trabajadora para el año 2007 son mejores que durante la crisis e incluso que antes de ella (2001), pero su participación en el valor agregado (en la distribución del ingreso) es menor porque el PBI creció más que la*

*masa salarial. Visto del otro lado, se puede decir entonces que el capital está en mejores condiciones que antes debido a que se apropió a través de sus ganancias de una porción mayor del valor agregado generado anualmente, registrándose una participación creciente del mismo en el ingreso*".<sup>4</sup> También las transferencias de ingresos, tanto para desocupados a través de un programa o por el aumento del haber jubilatorio mínimo o por medidas como el Programa de Inclusión Previsional que permitió incorporar al régimen jubilatorio aproximadamente a 2.5 millones de personas de más de 70 años, de las cuales el 87% fueron mujeres (ELA, 2011a).

Lo expuesto da cuenta del peso indudable que las transferencias de ingresos tienen en la región. Pero previo a un análisis de los PTC; es necesario indagar en otras desigualdades que se presentan en el continente y que generalmente no integran los análisis y en muchos casos no son parte de políticas públicas activas de reducción de la desigualdad.

En primer lugar, las desigualdades de género cruzan las relaciones sociales, políticas y económicas en América Latina. Si bien la incorporación de la mujer en el trabajo remunerado representa uno de los procesos más trascendentes de las últimas décadas del siglo XX, con un incremento de 20 puntos porcentuales en las tasas de participación y 15 en las tasas de empleo entre 1990-2007<sup>5</sup> regionales presenta importantes particularidades. La primera de ellas es que el aumento en la participación laboral femenina en edades centrales (25 a 54 años) se ha producido de manera altamente estratificada: solo participaba en el año 2009 el 48% de las mujeres de menores ingresos mientras que lo hacía el 79% de las mujeres de las mismas edades pero del quintil superior de ingresos (CEPAL, 2011b: 20). Esta distancia es altamente significativa, dando cuenta de una desigualdad intragénero que muestra una tendencia en aumento y que se suma a los condicionantes que encuentran las mujeres para su inserción laboral vinculados con la edad, el nivel educativo, la pertenencia a pueblos originarios o por ser afrodescendiente; el estrato económico y la posición de la mujer al interior del hogar (si es cónyuge o jefa de hogar); la presencia de personas que debe cuidar (niños, niñas y adolescentes, personas con capacidades diferenciales o adultos mayores); la disponibilidad de recursos humanos, económicos y herramientas legales para asumir el cuidado y el contexto específico de los mercados de empleo locales (CEPAL, 2011c: 21).

Debido a los mecanismos de segregación ocupacional, las mujeres tienen mayor presencia en puestos de baja calidad, entendidos como aquellos con horas de trabajo insuficiente, sin acceso a seguridad social e ingresos adecuados. Las desigualdades también están presentes en la trayectoria laboral, la cual se verá condicionada por las responsabilidades de cuidado. También es altamente llamativo el impacto del desempleo entre las mujeres, que además ha aumentado la distancia entre ambos, siendo el desempleo femenino en América Latina un 35% más alto que el masculino (CEPAL, 2011a: 22); al mismo tiempo que la informalidad ha descendido en mayor medida para los varones que para las mujeres. La brecha de ingresos salariales se mantiene en el tiempo, resultando el ingreso medio salarial de las mujeres en el 2008 del 79%.<sup>6</sup>

Estas evidencias dan cuenta de una dinámica de inserción asalariada por parte de las mujeres que persiste en el tiempo y que ha ido consolidando un patrón altamente discriminatorio, que se agrava en las zonas rurales y que además excluye a muchas mujeres

de la percepción de ingresos. Efectivamente, en zonas urbanas de América Latina la proporción de mujeres sin ingresos propios es del 31,6%, mientras que solo alcanza a un 10,6% de varones urbanos, elevándose en ámbitos rurales al 43,9% de mujeres sin ingresos propios y el 13,6% de los varones (CEPAL, 2011a: 24).

A pesar del escándalo que significa que una persona no tenga ingresos propios, pero aún más escandaloso es el hecho que cerca de la mitad de las mujeres en zonas rurales no tengan su propio ingreso a pesar de tener jornadas de trabajo extenuantes, situación que no ha motivado una fuerte intervención por parte de los gobiernos de la región. Contrario al argumento que generalmente se esgrime en torno a la centralidad del empleo, lo que las cifras demuestran es que las disparidades intragénero no se han corregido a pesar del aumento de la participación laboral de las mujeres urbanas y rurales y de los programas de transferencias condicionadas de ingresos, presentando a su vez heterogeneidades entre los países.

Lo anterior se puede comprobar claramente en el caso de la Argentina, donde la percepción de ingresos muestra una situación desventajosa para las mujeres. En casi todas las jurisdicciones provinciales los ingresos anuales percibidos por los varones son entre 5% y 55% superiores a los de las mujeres, siendo los más altos en las provincias de Chubut, Tucumán y Buenos Aires, mientras que las menores distancias se observan en Santiago del Estero, Misiones, Neuquén, Chaco y La Pampa (PNUD, 2011: 14).

Argentina ha tenido un importante crecimiento económico, con fortalecimiento del empleo formal, pero aún los desafíos son importantes. Las mujeres de 19 a 49 años que se incorporan al empleo asalariado formal o como cuenta propia profesionales o empleadoras (que podría suponer cierta formalidad) representan el 33% del total de mujeres. Este porcentaje desciende a 19% entre aquellas que viven en hogares con dos o más menores en el hogar. El nivel actual de informalidad, si bien muestra los resultados de la disminución de los últimos años, aún afecta a importante cantidad de personas (ELA, 2011a). A su vez, la participación actual de la mujer en el mercado de trabajo no presenta un panorama homogéneo en el país. En el año 2009 la tasa de empleo es en todas las jurisdicciones superior entre los varones que entre las mujeres, presentando brechas significativas. A ello debe sumarse que la tasa de actividad disminuye en mujeres que viven en hogares con presencia de menores, en los hogares más pobres y entre aquellas con menor nivel educativo. Del mismo modo, la tasa de desempleo, también marca una brecha a favor de los varones, es decir, el desempleo femenino es mayor, especialmente en las provincias de San Juan y Río Negro (PNUD, 2011: 14).<sup>7</sup>

Concordantemente, debido a que la diferencia más significativa en el ingreso de mujeres en los mercados laborales se caracterizó por la mayor proporción de mujeres en edades centrales (CEPAL, 2009b: 177) las tensiones se presentan mayoritariamente para las mujeres dada la ausencia de mecanismos de conciliación entre trabajo productivo y responsabilidades familiares, no operando solo en el ámbito privado de la división de tareas y de tiempos al interior del hogar y entre los miembros de la pareja, sino que las regulaciones laborales han cristalizado un patrón que concentra las responsabilidades de cuidado de los hijos e hijas en las madres. Es decir, se garantizan algunas provisiones para que las madres trabajen –siempre que sean asalariadas formales– concentradas en el primer

año del ciclo de vida de los niños, niñas y adolescentes, mientras que son escasas las regulaciones que permiten que ambos progenitores “conciliar” las responsabilidades laborales y de cuidado. Mucho menos se presentan disposiciones y recursos para el cuidado de adultos mayores, enfermos o personas con capacidades diferenciales.

Ahora bien, pocas veces se señala que esta situación que las mujeres –y en el mejor de los casos los varones- viven como una “tensión”, en los hechos opera claramente como un condicionante de la inserción de las mujeres en el ámbito productivo, afectando y restringiendo el principio de igualdad de oportunidades y de trato, impregnando y reproduciendo los mecanismos de segregación ocupacional, discriminación salarial y sin duda discriminación en torno a las estructuras conciliatorias y al uso del tiempo. A ello debe sumarse otro sesgo que es que las mujeres dedicadas exclusivamente al trabajo de cuidado al interior del hogar son consideradas para los sistemas estadísticos de la región como inactivas sin ninguna consideración del trabajo de cuidado como trabajo (Pautassi, 2007a). En rigor, es otro de los componentes de la desigualdad.

Concordantemente, no se han revisado los mecanismos de fiscalización por parte del Estado para verificar el cumplimiento de las obligaciones legales a cargo de los empleadores privados, como por ejemplo la provisión de guarderías o salas para lactancia materna, que son las mínimas medidas de conciliación trabajo-familia.<sup>8</sup> Dado que la tendencia durante la década pasada de las políticas públicas fue de debilitamiento de las políticas sociales, transfiriendo al hogar y al mercado gran parte de las tareas de cuidado, poner en eje de discusión el reparto de tareas de cuidado supone incorporar en la agenda pública un debate en torno a la (des)igualdad.<sup>9</sup>

En materia de participación política los datos también siguen dando cuenta de la desigualdad, con avances significativos como que en la actualidad hay tres presidentas mujeres en ejercicio, pero que se presentan en medio de un contexto de alta asimetría en el acceso a los puestos de decisión en los tres poderes del Estado.<sup>10</sup>

Las asimetrías por razón de género se ven potenciadas en el caso de las mujeres pertenecientes a pueblos originarios y mujeres afrodescendientes. Valga solo como ejemplo en Argentina, de acuerdo a datos del 2004, aproximadamente el 14% de las mujeres mayores de 10 años en el ámbito rural es analfabeta, proporción que supera en 5 puntos porcentuales a los varones, lo que a su vez, adquiere dimensiones distintas en cada pueblo originario: los pueblos Mbyá guaraní (37%) y Wichi (30.4%), son los que muestran los valores más altos de analfabetismo femenino (Giacometti, 2010). A ello debe agregarse la falta de información desagregada por etnia o raza, identidad sexual, entre otras que dificulta –y oculta- el conocimiento con mayor profundidad de las diferencias y/o discriminaciones asociadas.

Podemos continuar identificando patrones de desigualdad que den cuenta que el conjuro utilizado solo sirve para seguir calmando los ánimos, eximiendo de responsabilidad a las coaliciones gobernantes en torno a sus obligaciones positivas en materia de derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Pensar que menor pobreza es menos grave que la desigualdad es tan erróneo como considerar que vamos a promover marcos equitativos con las mismas herramientas que produjeron la actual inequidad. Así como el orden de los

factores no altera el producto, las herramientas utilizadas para revertir la desigualdad –y claro está no atenuarla- impactan de manera diferenciada. En concordancia, y debido a que los programas de Transferencias condicionadas de ingresos (PTC) ocupan el centro de la escena en materia de política social en América Latina, es fundamental conocer su lógica de conformación y el alcance que los mismos pueden tener en materia de desigualdad.

### **3. Los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos**

La protección social emerge en los discursos técnicos especializados, como para la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>11</sup>, 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 de por sí poner un freno a la desigualdad social, la cual a su vez viene nutrida por un vasto ideal de derechos.

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 de protección sobre el concepto fundador de los regímenes de bienestar que era la “seguridad social”, el que significaba un paquete amplio de previsión, con un papel fuerte del Estado no solo en la provisión, sino también en la regulación y el financiamiento. Incluía aseguramiento en salud, asignaciones familiares, riesgos y enfermedades en el trabajo, previsión social, protección ante el desempleo, 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 Argentina que se sentó en las bases de conformación del estado de bienestar a mediados del siglo pasado.<sup>12</sup>

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 esa, 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>13</sup> La masividad en la cobertura que caracteriza a 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 garantía de derechos, sino en todo caso, de un conjunto –mas 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), incluyendo en muchos de los programas estrella que integran esta estrategia de protección social, en donde abundan fundamentos a partir de los Pactos y tratados internacionales de derechos Humanos.<sup>14</sup>

En este último caso, es 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. Sin embargo, este “mix” de intervenciones implementadas por gobiernos liberales en América Latina durante las dos “décadas perdidas” (1980-90) no solo fracasaron en su intento de reducir la pobreza y la desigualdad, sino que fueron sus promotores directos- y tal como señala Lautier (2006), las políticas se caracterizaron por su incoherencia teórica basadas en un bajo conocimiento empírico y en discursos de sentido absolutamente inconexos.

En el caso de los actuales PTC *“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 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 PTC 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 Enriquez, 2011: 13).

En la actualidad, hay aproximadamente unos cuarenta PTC que se encuentran vigentes en América Latina, que operan en 18 países de la región 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 de gran dimensión, 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 son los más emblemáticos por su historia, trayectoria, magnitud, cobertura e impactos. Es decir, el costo fiscal de estas transferencias es mínimo en comparación con la magnitud del gasto público en otros sectores sociales.

A su vez, la mayoría de los PTC hoy vigentes en América Latina se caracterizan por efectivizar una transferencia de recursos monetarios, y en algunos casos se complementa con transferencias complementarias en especie, vinculadas especialmente a programas



alimentarios; por focalizar en la población en condiciones de pobreza o indigencia; con una segunda focalización prioritaria en hogares con niños, niñas y adolescentes, y continuando las condicionalidades vinculadas con la asistencia escolar de los niños, niñas y adolescentes y controles de salud y nutricionales de los niños, niñas y adolescentes y de las mujeres embarazadas; y finalmente con preferencias por realizar la transferencia del beneficio a las madres, esto es, son quienes reciben directamente la transferencia, (Rodríguez Enriquez, 2011).

Retomando lo señalado en torno a la desigualdad, vemos como estos programas no avanzan en una discusión en torno a la división sexual del trabajo, como tampoco incorporan en la discusión el rol del estado y la sociedad. Las políticas de protección social que se diseñen sin incorporar esta dimensión no serán efectivas para lograr mayor igualdad. De este modo, los PTC parten de un diseño que considera a la mujer como “buena administradora”, y cómo tal es seleccionada como “beneficiaria” debido al supuesto mayor impacto de la transferencia en el bienestar del hogar. Estos programas suelen poner como requisitos de ingreso la condición de desocupada. Sin embargo, la mujer es considerada por la burocracia asistencial como “cuidadora”, y como tal relegada al ámbito doméstico, tal como ocurrió con el Plan Familias en Argentina (Zibecchi, 2008)

El reconocimiento por parte de las políticas públicas del significado que tiene en el bienestar del hogar los ingresos de la mujer no se ha dado, inclusive no se ha avanzado en el diseño de políticas activas que faciliten el ingreso de las mujeres al mercado de trabajo remunerado. Claramente son acciones y programas que no promueven cambios o los mismos no son complementados con otras acciones que efectivamente promuevan el ingreso en el mercado de trabajo.

Cecchini y Madariaga (2011) señalan que si bien los PTC comparten ciertas características comunes, se verifican fuertes heterogeneidades en la región, que pueden sintetizarse de este manera: en términos de cobertura, los PTC de mayor envergadura alcanzan a la totalidad de los hogares indigentes y gran parte de los hogares pobres (PTC de Brasil y México), mientras que en otros casos (mayormente en los países de Centroamérica) la cobertura no supera al 20% de la población en condiciones de pobreza. Agregan los autores, que si bien todos los programas plantean como objetivo específico la reducción de la pobreza, algunos optan por el corto plazo -priorizando el impacto de la transferencia- y otros el largo plazo -priorizando la inversión en capital humano que deriva de la intervención-. Finalmente, en términos de impacto, se señala como positivo el impacto en las tasas de acceso y cobertura de educación y salud, lo que es menos evidente en indicadores de rendimiento en estas áreas, por ejemplo en términos de aprendizaje o estado nutricional.

Resulta destacable el impacto en los ingresos de los hogares, particularmente cuando los beneficios transferidos representan una proporción significativa del valor monetario de las líneas de indigencia y pobreza, y donde la cobertura de los programas es mayor; a lo cual se suma el impacto positivo en la incidencia y la brecha de la pobreza, con diferencias importantes. Otros de los impactos positivos es sobre las estrategias alimentarias de los hogares (en términos de acceso y calidad de los alimentos que consumen, acceso a vestimenta para los niños y niñas), en los mas consolidados ha estimulado el ahorro en el hogar y en los que están bancarizados a puesto coto a las redes de intermediación. En

relación con la distribución del ingreso, en opinión de los autores es moderado y sólo advertible en el caso de los PTC más grandes, como el Bolsa Familia en Brasil y Oportunidades en México, (Cecchini y Madariaga, 2011).

En rigor, estas mega herramientas de política social no han logrado instalar una acción efectivamente inclusiva y sustentable de la protección social, mucho menos de la seguridad social. Ya que los PTC no han logrado trascender la mirada en quienes viven en situación de pobreza e indigencia y no buscan promover garantías integrales de protección al conjunto de la ciudadanía, como tampoco una articulación activa entre los distintos sectores de la política social.

Sin embargo, en el plano de la acción comunicativa, cada vez con mayor énfasis se busca “incluir” en los programas un enfoque de derechos. Así, en América Latina cada vez es más frecuente encontrar programas sociales y políticas diseñadas desde un enfoque de derechos. Algunos ejemplos de esta tendencia son el Plan Auge y el Sistema de Protección Social en Chile o programas, como Oportunidades en México o Bolsa Família en Brasil que incluyen en su formulación una referencia directa a los estándares de derechos, aún cuando el conjunto de sus intervenciones no necesariamente contemplan este enfoque.

#### **4. Los derechos en la mira...**

Siempre que se hace referencia al denominado “enfoque de derechos” aplicado a las estrategias de desarrollo, se considera el amplio conjunto de principios, reglas y estándares que integran los derechos humanos fundamentales, y que son pasibles de ser aplicados para establecer pautas y criterios para el diseño e implementación de estrategias de desarrollo sustentable y con mayor interés aún, en materia de políticas sociales (Abramovich y Pautassi, 2009). Estas pautas, que se traducen en estándares jurídicos -como la obligación de garantizar el contenido mínimo de los derechos, la obligación para los Estados de no aplicar políticas regresivas sino progresivas, la obligación de garantizar la participación ciudadana- y también en principios –el principio de igualdad y no discriminación, universalidad; acceso a la justicia, acceso a la información pública- se utilizan para desarrollar una matriz útil en la definición de las políticas y estrategias de intervención tanto de los Estados como de los actores sociales y las agencias de cooperación para el desarrollo, como también para el diseño de acciones para la fiscalización y evaluación de políticas públicas.

Precisando, la obligación de los Estados de actuar en forma positiva a fin de garantizar el nivel esencial de cada uno de los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en los Pactos y Tratados internacionales, en especial el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, art. 2.1) y su Protocolo Facultativo; o para el sistema interamericano, en el Protocolo de San Salvador (art. 1) no refiere a un conjunto de prestaciones asistenciales en los diferentes campos de actuación de la política social (salud, vivienda, educación) sino que esencialmente se trata de una obligación mínima pero ineludible, de contenido universal, que apunta a asegurar la satisfacción de por lo menos niveles básicos de cada uno de los derechos sociales e incluye obligaciones de comportamiento y obligaciones de resultado. En particular, si bien en ambos Pactos se

contempla una realización paulatina del contenido de derechos, considerando especialmente las restricciones derivadas de la limitación de los recursos con que se cuenta, al mismo tiempo impone varias obligaciones con efecto inmediato y que se relacionan con el estándar conexo de la utilización del máximo de recursos disponibles.<sup>15</sup>

De forma inversa, la obligación de garantizar niveles esenciales de los derechos obliga al Estado a no afectar este contenido mínimo al restringirlos. Toda restricción a derechos económicos, sociales y culturales debe ser sometida al control de la afectación o no del contenido esencial del derecho regulado. En este sentido, y sin perjuicio de la prohibición de regresividad, el Estado está jurídicamente obligado a garantizar el contenido mínimo de los DESC y no puede escudarse en la falta de recursos disponibles para justificar su accionar si este induce a un sector de la población por debajo del estándar mínimo de protección de este derecho. O si bien en el caso que el Estado puede llegar a utilizar el máximo de recursos, pero puede reducir el contenido de las prestaciones, la calidad o la cobertura del programa. A su vez debe garantizar la cobertura universal, es decir, para todos y todas sin excepción, obligación que se traslada inclusive a prácticas focalizadas, donde si se selecciona un “grupo vulnerable” debe aplicarse la medida, el servicio o la transferencia de ingresos a todos y cada uno de las personas integrantes de dicho grupo y no solo a algunos/as. Asimismo al incorporar el principio de no discriminación refuerza la idea de que el precepto de “satisfacción paulatina” tiene límites concretos, en tanto la no discriminación implica la universalidad en la satisfacción del derecho y es contraria a prácticas asistenciales, tan comunes e instaladas en la región.

En rigor, el enunciado de metas de cumplimiento por parte del Estado no cubre su obligación positiva de satisfacer por completo cada uno de los derechos reconocidos en los Pactos y en las Constituciones o leyes internas de los países. A su vez y en tanto los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes (Art. 5 Convención de Viena de 1993) el contenido mínimo, la utilización del máximo de recursos disponibles en forma progresiva y con una clara prohibición de regresividad, y en base a garantías de igualdad y no discriminación, acceso a la justicia y acceso a la información pública, estándares que actúan en forma transversal a todo el conjunto de la política social.

Es precisamente a partir de este enfoque, que resulta posible evaluar estándares mínimos de derechos contenidos en las actuales políticas sociales y en los propios PTC, al tiempo que permite analizar los alcances del principio de progresividad y no regresividad; de igualdad, de participación social, de universalidad, de no discriminación y el “empoderamiento” (*empowerment*) de sectores afectados por las políticas.

Siguiendo la argumentación principal de éste enfoque, el empoderamiento de los destinatarios de las políticas, comienza por reconocer que los mismos son titulares de derechos que generan obligaciones al Estado. De esta forma, más allá de la retórica de derechos que en algunos casos se sostiene, las reformas estructurales aplicadas durante los años ochenta y noventa, transformaron el modelo de acumulación, la lógica de distribución de la riqueza, pero también las capacidades y oportunidades de la población, las que son claramente residuales. Entre los diversos efectos que la aplicación ininterrumpida de este tipo de estrategias tuvo, y ante la ausencia de políticas de cuño universal, ya que como se expuso a pesar de su masividad los PTC son políticas focalizadas de amplia cobertura, se

destaca el debilitamiento en el vínculo entre Estado y los destinatarios de políticas sociales, provocando en muchos casos la estigmatización de los ciudadanos como meros receptores de la asistencia del Estado. Esto que tanto se ha escuchado de los “beneficiarios” de los programas o de los planes de transferencias de ingresos. Llevar este proceso a resituarlo en una idea de “protección social” es cuanto menos peligroso y en muchos casos claramente regresivo.

Por el contrario, el enfoque de derechos busca contribuir a que los Estados puedan cumplir con las obligaciones que les compete en virtud de los mandatos incorporados en las Constituciones políticas, sus compromisos aplicados en los Pactos y Tratados Internacionales, además que como fue señalado, cuentan con tienen jerarquía constitucional (como en Argentina tras la reforma de 1994) y el marco actual en que se desarrollan el conjunto de políticas y de estrategias focalizadas, que en la mayoría de los casos distan de ser respetuosas de los derechos humanos. Se trata precisamente de revertir ésta dinámica y de diseñar políticas e instrumentos de intervención que permitan a los Estados incorporar el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y del conjunto de derechos humanos en general.

Otro componente relevante es que las reformas constitucionales incluyeron una cláusula amplia de igualdad sustantiva que, en muchos casos, favorece el impulso de acciones positivas de protección de grupos desaventajados y por consiguiente incide en las obligaciones estatales referidas al modelo de políticas sociales integrales; así como la incorporación de nuevos mecanismos procesales que favorecen la acción judicial colectiva y amplían el sistema de garantías de los derechos constitucionales. Sin dudas, a partir del principio de división de poderes previsto en la mayoría de las Constituciones de la región, es parte de la labor esencial del Poder Judicial interpretar las normas constitucionales y las normas inferiores, de acuerdo con los compromisos internacionales contraídos por los Estados. Sin embargo, recientemente los derechos que se discuten en los tribunales de justicia de la región, los actores que promueven estas acciones, los intereses que se representan, los procedimientos que se siguen, las decisiones que se adoptan, revelan una evolución incipiente, pero promisoria, hacia la configuración de un Poder Judicial comprometido con el acceso a la justicia de los grupos más desaventajados y como garantía de igualdad (Abramovich y Pautassi, 2009).

Sin que esto implique propiciar la judicialización de las políticas públicas, lo cierto es que muchos conflictos vinculados con la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, se dirimen también ante los tribunales de justicia. En efecto, en las últimas décadas, numerosos países exploraron, en mayor o en menor medida, el potencial del activismo judicial para la transformación de ciertas estructuras en la sociedad a través de las herramientas legales. En los hechos, grupos hasta entonces marginados del acceso a la justicia, han comenzado a plantear sus reclamos ampliando el espectro de casos tradicionalmente circunscriptos a decisiones políticas y que, en forma creciente, pasan a ser resueltos por medios judiciales o condicionados por decisiones judiciales.<sup>16</sup>

Por lo mismo, y recuperando los estándares considerados, cualquier sistema de políticas sociales que se diseñe, o seguir sosteniendo la necesidad de instalar un sistema de protección social, debe garantizar a sus destinatarios –y no beneficiarios como

corrientemente se los denomina- un acceso amplio a la justicia, entendido este como establecer canales e instancias específicas y confiables para enviar un reclamo, presentar una denuncia u otras vías recursivas administrativas y/o judiciales ante la falta de cumplimiento del Estado, su inoperancia, discriminación o suspensión arbitraria de una prestación.

En rigor, y a pesar del énfasis discursivo, cabe señalar que incorporar el enfoque de derechos en la formulación e implementación de una política social –o de un programa de protección social- no consiste en expresiones de buena voluntad política, sino claramente es un sistema integral y estructurado que opera en términos de dar efectividad a las medidas comprometidas por los Estados y que además fija estándares específicos que son aplicables a los sistemas internos de cada uno de los países de América Latina, tal como fue señalado anteriormente. En rigor, el enfoque de derechos apunta a *fortalecer la institucionalidad de las políticas sociales* y lejos está de definir un modelo único de desarrollo, sino deja a voluntad de cada Estado que concrete su estrategia de desarrollo, siempre y cuando respete y cumpla los compromisos jurídicos asumidos. Es decir, se trata de *pensar desde la lógica de derechos políticas sustentables* que inviertan la dinámica prevaleciente en las últimas décadas, y por ende sean superadoras de las coyunturas políticas o de planes focalizados como los PTC o de la búsqueda de otorgar cierta integralidad a acciones desintegradas y focalizadas; e incorporen efectivamente el ejercicio de derechos a toda la ciudadanía.

## 5. Desigualdades revisitadas

Tal como desarrollé a lo largo del trabajo, la desigualdad en la región atraviesa numerosos nudos críticos que demandan un accionar urgente por parte de los Estados. En primer lugar, la relevancia de incorporar el enfoque de derechos al amplio espectro de políticas públicas reconoce explícitamente la relación directa entre el derecho, el empoderamiento de sus titulares, las obligaciones correlativas y las garantías, todo lo cual conjuga en una potencialidad que puede actuar como una forma de garantizar situaciones que tiendan a la equidad en el marco de situaciones sociales marcadamente desiguales tal como se pudo ilustrar. Pero además busca contribuir a revertir el déficit de institucionalidad actualmente vigente en América Latina. Actuar en el sentido contrario, buscando institucionalizar prácticas y programas focalizados y una serie de acciones en un supuesto esquema integrador, se inscribe en dirección contraria a la institucionalidad.

En síntesis el “enfoque de derechos” subraya que, los derechos reconocidos en tratados y pactos internacionales requieren medidas positivas de los Estados para que su vigencia sea efectiva. Estas medidas positivas se traducen en políticas públicas cuya definición corresponde ya sea al Poder Legislativo o al Ejecutivo, y cuya implementación se encuentra a cargo de este último. A partir de allí se estructura un andamiaje conceptual, pero a la vez teórico-operativo, que identifica diversos mecanismos de seguimiento y responsabilidad que involucran a los actores políticos, sociales y económicos en el proceso de definición de políticas, incorporando el principio de igualdad y no discriminación, como también de responsabilidad estatal. Por caso, no hay mención alguna a políticas de conciliación trabajo familia que son fundamentales para que las mujeres alcancen autonomía y que se discuta la

división sexual del trabajo y por ende, la responsabilidad de cuidado de los miembros menos autónomos de la sociedad.

En este sentido, del análisis efectuado se desprende la necesidad imperiosa de implementar políticas activas vinculadas con la promoción de una inserción económica y productiva (que no descuide la articulación con el ámbito reproductivo) con el fortalecimiento de las políticas sociales de cuño universal. No hay forma de luchar efectivamente contra la discriminación si no se construyen redes de seguridad social universales que tengan sus impactos más potentes sobre las personas que gozan de menor autonomía y que a la vez incorporen activamente el principio de equidad de género, no solo para garantizar protección a las mujeres en relación con las arbitrariedades del mundo del trabajo, sino que operen sobre la división de responsabilidades de cuidado y de las obligaciones positivas que tiene el Estado. Pero simplemente enunciarlas o ponerlas como metas desvinculadas de las medidas concretas que se toman no implica un cumplimiento de las obligaciones estatales.

Como señala Cunnil Grau (2011:22) *“La posibilidad de un nuevo juego que recupere la centralidad del Estado para la construcción de ciudadanía social tiene ya abierta ciertas condiciones pero también múltiples restricciones. Una, fundamental, aunque no suficientemente debatida, atañe a los límites que la propia administración pública y el sector público que se han configurado en los últimos 30 años imponen al despliegue de políticas sociales con enfoque de derechos humanos. Estas, como ha sido destacado, no solo requieren de financiamientos públicos sino de una institucionalidad pública robustecida en el campo de los servicios públicos y de una esfera pública vigilante; vale decir exactamente lo contrario a lo que tenemos actualmente”*. Ser conscientes de los límites existentes posiciona al debate en torno a la desigualdad y las estrategias transformadoras –y no únicamente paliativas- en un mejor camino de éxito.

Finalmente, resta señalar que los PTC si bien presentan 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 reconsidere 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 PTC u otras prácticas focalizadoras solo contribuirá a seguir reproduciendo sistemas residuales en políticas sociales y dotar a estos programas con “filtro de derechos”. La oportunidad que el enfoque de derechos brinda es precisamente superar medidas protectorias y recuperar el rol rector de brindar seguridad y cobertura a los ciudadanos y ciudadanas. Esto no es un desafío para los Estados sino una obligación. Es el momento de cumplirla.

## **6. Referencias Bibliográficas**

Abramovich V. y Pautassi, L. (2009) “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales” En: Abramovich V. y Pautassi, L. (comp.) “*La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*” Buenos Aires, Editores del Puerto, 2009.

Basualdo, E. (2008) “La distribución del ingreso en la Argentina y sus condicionantes estructurales”, en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2008*, Buenos Aires, Siglo XXI editores.

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

CELS (2004) *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*, Centro de Estudios Legales y Sociales, Colección Investigación y Análisis 1, Buenos Aires.

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

CEPAL (2011b), *Informe anual 2011. El salto de la autonomía, de los márgenes al centro*. Observatorio de la Igualdad de género de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).

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

CEPAL (2009b), “Género, trabajo remunerado y no remunerado: eslabones en la discriminación y la desigualdad” y “Políticas Públicas y crisis de cuidado en América Latina: alternativas e iniciativas” en *Panorama Social en América Latina 2009*, CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2011c), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2011*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas

CEPAL (2007), *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe*. X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile CEPAL, Naciones Unidas.

CEPAL (1996) *América Latina y el Caribe quince años después*. América Latina y el Caribe. *De la década perdida a la transformación económica 1980-1995*. Santiago de Chile, Comisión Económica para

Cunill Grau, N. (2011) *¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas*. Conferencia magistral dictada en el XVI Congreso Internacional del CLAD

sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay, 8 - 11 Noviembre 2011

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

ELA- Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, ELA (2011a) *Sistema previsional en Argentina y equidad de género. Situación actual (2003-2010) y perspectivas futuras*. Buenos Aires, septiembre 2011 (mimeo).

ELA - Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (2011b), *Sexo y Poder ¿Quién manda en la Argentina?*, Buenos Aires, UNDEF-ELA.

Giacometti, C. (2010) *Diagnóstico de la situación educativa de las mujeres en América Latina y el Caribe hispano “Más allá de las metas del milenio”*. El Caso Argentino. Buenos Aires, CLADEM (mimeo)

Lautier, B. (2006) “Una protección social mutualista y universal: condición para la eficacia de la lucha contra la pobreza”. En: Lo Vuolo, R. (comp.) *La credibilidad social de la política económica en América Latina*. Buenos Aires, Ciepp-Miño y Dávila editores.

Lo Vuolo, R.; Barbeito, A., Pautassi, L. y Rodríguez Enriquez, C. (1999) “*La pobreza de la política contra la pobreza*”. Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila.

MTEySS - Ministerio de Trabajo (2009) *El trabajo femenino en la postconvertibilidad. Argentina 2003 – 2007*. CEPAL – Colección Documentos de proyectos. Ministerio de Trabajo.

Naciones Unidas (2000) *El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización*. Comisión de Desarrollo Social, 39º período de sesiones.

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

Organización Internacional del Trabajo (1999)b *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, L. (2010) (Organizadora) *Perspectiva de Derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires, Editorial Biblos, (organizadora), Buenos Aires.

Pautassi, Laura (2007), *El cuidado como cuestión social desde el enfoque de derechos. Serie Mujer y Desarrollo N° 87*, Santiago de Chile, CEPAL.



Pautassi, Laura; Faur, Eleonor y Gherardi, Natalia (2004), Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad, *Serie Mujer y Desarrollo* N° 56, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

PNUD- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2011) *Aportes para el desarrollo humano en Argentina, 2011*. Buenos Aires, PNUD.

Rodríguez Enriquez, C. (2011) Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?. *Serie Mujer y Desarrollo No 109*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Zibecchi, C. (2008): “Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para las madres pobres? Un análisis en base a tres experiencias en América Latina”, en *Revista Aportes Andinos, Nro. 21 “Derechos Humanos y Políticas Públicas”*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador, mayo de 2008.

---

(\*) 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, Argentina. Directora del Proyecto Interdisciplinario UBACYT MS-10 Políticas sociales, enfoque de derechos y marginación social en Argentina (2003 – 2009)”, Facultad de Derecho (UBA) Período 2010-2012.

<sup>1</sup> La CEPAL denominó a la década de 1980 como la década perdida de América Latina y el Caribe, en razón de los indicadores económicos y sociales, conjuntamente con la interrupción de gobiernos constitucionales por dictaduras militares, y posteriormente extendiendo el concepto a la década del noventa debido a la implementación de políticas de corte neoliberal con las consecuencias que tuvieron en términos de aumento de la pobreza, indigencia y procesos de transformación del Estado, entre otros, (CEPAL, 1996).

<sup>2</sup> Un punto no menor en relación con las diferencias en la dinámica de la pobreza y la indigencia provienen parcialmente de la forma en que varían los precios de los alimentos respecto de los otros bienes y servicios (CEPAL, 2011: 4). Agrega el Panorama Social de la CEPAL que en el año 2007 y 2008 los precios de los alimentos crecieron 2,3 veces más que los de los bienes no alimentarios mientras que en el 2010 la diferencia fue de 1,8 veces, de acuerdo con el promedio simple de los índices de precios de cada país (CEPAL, 2011: 4).

<sup>3</sup> A ello debe adicionarse que estos alarmantes indicadores de desigualdad distributiva se manifiestan en forma todavía más heterogénea en cada uno de los países: por caso, las mayores participaciones en el ingreso de los cuatro deciles más pobres se sitúan en torno o levemente por encima del 20%, en la República Bolivariana de Venezuela y Uruguay, mientras que no superan el 12% en Bolivia, Colombia, Honduras y la República Dominicana. A su vez, en los dos primeros países mencionados, la participación del decil más rico no excede del 25%, mientras que en Brasil y Guatemala bordea el 40% (CEPAL; 2011: 14)

<sup>4</sup>Esta situación se empeora por el impacto del bajo nivel de sindicalización y la cuasi extinción de las comisiones internas lo que constituye “*un fenómeno de gran importancia estructural porque implica mantener una inédita desigualdad entre el capital y el trabajo, donde este último no tiene posibilidades de actuar en defensa de sus intereses en los lugares de trabajo*” (Basualdo, 2008: 326).

<sup>5</sup> La participación laboral femenina se ubica por encima del 40% de la población económicamente activa de las zonas urbanas, llegando en algunos países a superar el 50% (CEPAL, 2009: 178). A ello debe agregarse que existe una presunción que la tasa de participación femenina está subestimada, debido a la dificultad que tienen las encuestas de hogares -fuente principal de esta información- para captar toda la gama de actividades de carácter informal que realizan las mujeres, en muchos casos dentro de sus domicilios (CEPAL, 2009: 177).

<sup>6</sup> En CEPAL (2010: 56) se señala que en 1990 el ingreso salarial medio de las mujeres era del 69% del de los hombres para elevarse al 79% en el 2008. Sin embargo la vigencia de esta brecha es alarmante y se adiciona a las demás discriminaciones del mercado de trabajo de los países de la región.

<sup>7</sup> El nivel de segmentación es mayor en Argentina aún cuando se analiza la composición del empleo por sector. Por ejemplo, en la industria el 18.9% de los puestos de trabajo son ocupados por mujeres, en este

---

sector la proporción de mujeres varía desde un mínimo de 6% en “metales” a un máximo de 58% en “confecciones”. La misma heterogeneidad se observa en servicios, donde el 42.8% de los puestos lo ocupan mujeres. En transporte esta proporción desciende a 5.4% y alcanza un máximo de 71.4 en “servicios sociales y de salud” (MTEySS, 2009).

<sup>8</sup>En Pautassi, Faur y Gherardi (2004) se analizan las regulaciones laborales que contemplan las obligaciones en torno a la provisión de cuidado por parte de los empleadores en Argentina, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador y Uruguay.

<sup>9</sup> Cabe señalar que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe firmaron el Consenso de Quito (2007) y Brasilia (2010) acordados en la X y XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y El Caribe respectivamente, en donde se comprometen los estados a avanzar en el reconocimiento del cuidado como un derecho (Pautassi, 2007) y a implementar medidas activas al respecto. A la fecha se reconocen algunos avances, pero sin el suficiente peso como para integrar un cambio en materia de responsabilidades de cuidado. Hay un aspecto central a destacar en este punto y es la ausencia de datos sobre distribución del tiempo total de trabajo. Argentina no cuenta con una medida nacional sobre esta dimensión, lo cual ya es un indicador de la importancia que el tema ha tenido en la agenda pública. Para avanzar hacia la igualdad de género es preciso poner en discusión el reparto de responsabilidades de cuidado (ELA; 2011a).

<sup>10</sup> Para conocer la situación en América Latina, ver CEPAL (2011<sup>a</sup>) y para la Argentina (ELA, 2011b).

<sup>11</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 incluyó en una segunda definición de trabajo decente incluyendo variables de calidad y estabilidad en el empleo, donde se respeten los derechos de los trabajadores y “a cuyo respecto se desarrollen formas de protección social” (OIT, 1999b) siempre orientado hacia el logro de cuatro objetivos estratégicos de la OIT: a) la promoción de los derechos laborales; b) la promoción del empleo; c) la protección social contra las situaciones de vulnerabilidad, y d) el fomento del diálogo social (OIT, 1999a).

<sup>12</sup> Al respecto, entre otros trabajo ver Danani e Hintze (2011), Lo Vuolo et al (1999).

<sup>13</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.

<sup>14</sup> El Programa que fue central en Argentina durante la crisis de fines del 2001, el Plan Jefes y Jefas de hogar desocupados, en su fundamentos citaba la Pacto Internacional de derechos Económicos, sociales y culturales (PIDESC) afirmando que el Estado argentino “garantizaba el derecho familiar a la inclusión social” que no es un derecho normado como tal y claramente el postulado del plan iba en una dirección contraria a derechos. Al respecto, CELS (2004).

<sup>15</sup> Así lo ha considerado el Comité del PIDESC –órgano encargado del contralor del cumplimiento por parte de los estados del PIDESC- al señalar que esa obligación surge del artículo 2.1 del PIDESC y que “*un Estado en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones. Si el Pacto se ha de interpretar de manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser*”, Comité DESC, Observación General N° 3, “La índole de las obligaciones de los Estados Parte, párr. 1 del art. 2 del Pacto”, párr. 10.

<sup>16</sup> Para un análisis del incipiente proceso de judicialización de Programas de Transferencias condicionadas de ingresos, ver los trabajos contenidos en Abramovich y Pautass (2009) y en Pautassi (2010).