

Working Paper No. 31, 2012

**La equidad-igualdad
en las políticas sociales latinoamericanas**

Las propuestas de Consejos Asesores
Presidenciales chilenos (2006-2008)

Valeria Sánchez



Working Paper Series



desiguALdades.net

Research Network on Interdependent
Inequalities in Latin America

desiguALdades.net Working Paper Series

Published by **desiguALdades.net** Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America

The **desiguALdades.net** Working Paper Series serves to disseminate first results of ongoing research projects in order to encourage the exchange of ideas and academic debate. Inclusion of a paper in the **desiguALdades.net** Working Paper Series does not constitute publication and should not limit publication in any other venue. Copyright remains with the authors.

Copyright for this edition: Valeria Sánchez

Editing and Production: Emmanuelle Barozet / Barbara Göbel / Laura Kemmer / Simón Ramírez Voltaire

All working papers are available free of charge on our website www.desiguALdades.net.

Sánchez, Valeria 2012: “La equidad-igualdad en las políticas sociales latinoamericanas. Las propuestas de Consejos Asesores Presidenciales chilenos (2006-2008)”, **desiguALdades.net** Working Paper Series No. 31, Berlin: **desiguALdades.net** Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America.

This paper is an updated and expanded version of a presentation by Valeria Sánchez at the binational Workshop of **desiguALdades.net** in cooperation with the Proyecto Anillo Desigualdades (Universidad de Chile) and the Centro de Investigación en Estructura Social (Universidad de Chile) in March 2011.

desiguALdades.net Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America cannot be held responsible for errors or any consequences arising from the use of information contained in this Working Paper; the views and opinions expressed are solely those of the author or authors and do not necessarily reflect those of **desiguALdades.net**.

La equidad-igualdad en las políticas sociales latinoamericanas

Las propuestas de Consejos Asesores Presidenciales chilenos (2006-2008)

Valeria Sánchez

Resumen

Las políticas sociales latinoamericanas de las últimas décadas recurren a la noción de “equidad” para abordar materias relativas a justicia social, desigualdad e inclusión social. Esta noción tiene multiplicidad de acepciones que responden a diversas teorías sobre justicia y enfoques sobre igualdad en política pública. Este documento indaga en las concepciones y aproximaciones teóricas que sustentan las propuestas realizadas por Consejos Asesores Presidenciales chilenos entre el año 2006 y el 2008, las que sirvieron de base para la formulación de leyes, reformas y políticas sociales, y realiza un análisis crítico respecto de los aspectos ausentes en tales enfoques que podrían dificultar enfrentar la reproducción de la desigualdad social.

Palabras claves: equidad | desigualdad | políticas sociales

Nota biográfica

Valeria Sánchez es candidata a doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Chile y Magíster en Gestión y Políticas Públicas de dicha Universidad. Participa en Proyectos Anillo de Investigación en Ciencias Sociales, en Desigualdad Social de la Facultad de Ciencias Sociales, y en Implementación de Políticas Públicas de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, ambos de la Universidad de Chile. Este documento es una versión revisada de la presentación realizada por Valeria Sánchez en el Workshop Binacional “Conceptualizar las desigualdades sociales: Configuraciones y perspectivas latinoamericanas”, Santiago de Chile, Chile, 14 y 15 de marzo de 2011, co-organizado por desiguALdades.net en asociación con el Proyecto Anillo Desigualdades (Universidad de Chile) y el Centro de Investigación en Estructura Social (Universidad de Chile).

Contenido

1.	Introducción	1
2.	Antecedentes de las reformas y propuestas de política social	2
3.	Teorías sobre justicia y enfoques relacionados con la noción de equidad-igualdad	5
3.1	Teorías sobre justicia distributiva desde la filosofía política	5
3.2	Enfoques de igualdad que orientan las políticas públicas	7
3.3	El enfoque de derechos	9
4.	La noción de equidad-igualdad en las propuestas de reformas de los Consejos Asesores Presidenciales	11
4.1	Antecedentes de su creación y perfil de sus miembros	11
4.2	Presencia, relevancia y formas de concebir la “equidad”	13
4.3	Enfoques que orientan las propuestas	16
4.4	Análisis de los enfoques y de las propuestas	19
5.	Reflexiones finales	20
6.	Bibliografía	23

1. Introducción

En la academia existe una larga trayectoria de investigación sobre las desigualdades sociales desde distintas perspectivas teóricas. En América Latina esta temática es ampliamente investigada en los ámbitos económico, educacional y laboral, entre otros. En el campo de las políticas públicas latinoamericanas, las materias de justicia social y desigualdad son tratadas en las últimas décadas fundamentalmente a través de la noción de “equidad”. Esta orientación de política es propuesta en la década de los noventa por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL 1990) a los gobiernos de la región, en el marco de la necesidad de impulsar la transformación productiva en un contexto de una mayor competitividad internacional, buscando conciliar crecimiento, equidad y democracia.

La equidad es un concepto que tiene distintas acepciones y que refiere a diversos enfoques teóricos sobre el tema de la justicia social. Ello se evidencia en la manera en que CEPAL la entiende:

La equidad mejora mediante avances en al menos uno de los tres objetivos siguientes. El primero es minimizar la proporción de personas y hogares cuyas condiciones de vida se ubican por debajo de lo que la sociedad considera aceptable, tanto económica como social y políticamente. El segundo es promover el desarrollo de los talentos potenciales existentes en todos los grupos de la sociedad, eliminando progresivamente los privilegios y las discriminaciones jurídicamente establecidos, así como la desigualdad de oportunidades de cualquier tipo, incluyendo aquellas asociadas al origen social, étnico o geográfico, o bien al sexo. El tercero es buscar que ni el poder ni la riqueza, ni tampoco los frutos del progreso, se concentren de tal manera que se restrinja, para las generaciones futuras y presentes, su ámbito de libertad. (CEPAL 1992: 15)

Como se observa, la noción de equidad tiene una acepción amplia, al menos en los tres sentidos aquí mencionados que, simplificando, podríamos denominar: equidad como superación de la pobreza, equidad como igualdad de oportunidades, equidad como reducción de la desigualdad de resultados.

Aquella orientación es recogida por los gobiernos que se instauran en Chile a partir de 1990, cuando el país retoma su senda democrática. La estrategia de desarrollo que orienta los veinte años (1990-2010) de gobiernos de centro izquierda de la Concertación de Partidos por la Democracia plantea el “crecimiento con equidad”. El presente documento tiene como propósito realizar una revisión crítica de los enfoques

teóricos desde los cuales son concebidas las nociones de equidad y de igualdad en las políticas y reformas impulsadas durante el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010). En particular, se analizan las propuestas de los Consejos Asesores Presidenciales creados por dicha administración que dieron lugar a importantes iniciativas públicas. Se concentra en dicho período porque hay en él una orientación clara y decidida por la equidad e inclusión social, ya sea por voluntad del gobierno o como resultado de manifestaciones y demandas ciudadanas que se expresan en esa época.

Para realizar este análisis se recurre a los aportes de la teoría sobre justicia distributiva (John Rawls, Ronald Dworkin, Amartya Sen), a los diversos enfoques sobre igualdad en política pública (de condiciones, oportunidades y resultados), así como al enfoque de derechos. Estas perspectivas teóricas son las que priman, en mayor o menor medida, como marco conceptual de referencia para las políticas sociales latinoamericanas que se hacen cargo de los temas de justicia social-equidad-igualdad en las últimas décadas.

Finalmente, se elaboran algunas reflexiones respecto de las posibilidades y límites de aquellas aproximaciones conceptuales para abordar la desigualdad social en una sociedad como la chilena. Se identifican algunos puntos ciegos de la política social que podrían dificultar su intervención sobre factores claves que operan en la reproducción de dicha desigualdad.

2. Antecedentes de las reformas y propuestas de política social

Por políticas sociales se entiende “un conjunto articulado y temporalizado de acciones, mecanismos e instrumentos, conducidos por un agente público, explícitamente destinado a mejorar la distribución de oportunidades o corregir la distribución de activos a favor de ciertos grupos o categorías sociales” (Atria 2005: 55).

Las políticas sociales en América Latina han variado en diversos momentos históricos según los modelos de desarrollo impulsados. Previo a la crisis de la deuda de la década de los ochenta, en el contexto del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), emerge un Estado proveedor, cuya protección y seguridad social estaban reservadas sobre todo al empleo formal; se produce una ampliación de la cobertura en educación y salud y de la asistencia a través de subsidios al consumo. Desde la crisis de la deuda hasta inicios del siglo XXI, en el marco de la instauración de modelos de orientación neoliberal, impulsados en varios países por dictaduras militares, el Estado comienza su retirada, asumiendo un rol subsidiario y mitigador frente a situaciones de emergencia, en particular, ante las crisis económicas, buscando

remediar los efectos de éstas especialmente sobre los grupos más vulnerables. Se opera a través de la focalización en los más pobres y la asistencia se basa en la demanda; al mismo tiempo se privatizan, externalizan y descentralizan los servicios sociales (salud, educación, seguridad social).

Desde inicios del presente siglo aparecen dos corrientes de política social en la región, las que son, en parte, complementarias.

- (1) En una el Estado continúa ejerciendo un papel subsidiario a través de la asistencia. Bajo el enfoque de manejo social del riesgo, promovido por el Banco Mundial, cobran relevancia las Redes de Protección Social y los Programas de Transferencia Condicionada.¹ Al mismo tiempo se intenta incorporar un rol promotor del Estado, poniendo el foco en romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.
- (2) En la otra corriente, que es promovida por organismos internacionales como CEPAL, el Estado busca constituirse en garante de la ciudadanía, incrementando los mínimos de protección social, propiciando la universalidad como fin - y la focalización como medio -, bajo un enfoque de derechos y garantías sociales que busca operacionalizar los derechos económicos, sociales y culturales y establecer mecanismos para asegurar su realización (Abramovich 2006).

La evolución de la política social en Chile durante el siglo pasado sigue patrones similares al resto de la región, dando lugar a un progresivo y creciente aumento del gasto social y a un incremento en la cobertura de los servicios sociales y sus beneficios, proceso que se ve bruscamente interrumpido a partir del golpe militar de 1973. Desde el retorno a la democracia en el año 1990 la política social busca recuperar protagonismo, manteniendo algunos de los elementos centrales del modelo instaurado previamente.

En el marco de la estrategia de desarrollo de “crecimiento con equidad”, se implementan en Chile desde los noventa en adelante políticas macroeconómicas estimuladoras del crecimiento económico y se aumenta significativamente el gasto social de manera de revertir la deuda social que había generado la dictadura militar. Los gobiernos democráticos mantienen los rasgos fundamentales del modelo en lo económico, al mismo tiempo que fortalecen las instancias de regulación e impulsan políticas orientadas a superar la pobreza. Inicialmente la política social está fuertemente focalizada en la población en situación de pobreza y, posteriormente, durante el gobierno del

¹ Los más destacados en la región son: Bolsa Familia del Brasil (actualmente Brasil sin Miseria), Chile Solidario, que luego pasa a formar parte del Sistema Intersectorial de Protección Social de Chile, y Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá, actualmente Oportunidades) de México.

presidente Ricardo Lagos (2000-2006), se concentra en la indigencia. Con el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) se comienza a plantear el aumento de la cobertura a sectores más amplios de población, con un eje central en los sectores vulnerables. Los gobiernos concertacionistas se proponen diversos desafíos en materia social, especialmente de superación de la pobreza, pero es la administración de la presidenta M. Bachelet la que más explícitamente se plantea el objetivo de alcanzar una mayor equidad social (Raczynski 2008).

Para esa época el país llevaba más de quince años de crecimiento económico sostenido, lo que le permitió triplicar su ingreso per cápita,² había logrado reducir significativamente sus niveles de pobreza³ y había superado la etapa de transición democrática. Ante la progresiva reducción de la pobreza y el aumento de los niveles de acceso de la población a los servicios sociales, y al amparo de un discurso estatal que comenzó a instalar las nociones de derechos sociales y de inclusión social, se desarrolla en la opinión pública la necesidad de transitar desde los énfasis en cobertura y en mínimos sociales hacia una mayor atención en los estándares de calidad y equidad.

Entre los años 2006 y 2007 se producen una serie de movilizaciones, planteamientos y debates en el ámbito público⁴ que reclaman un marco social más justo, dada la persistencia de profundas desigualdades,⁵ en particular en educación y en el mundo laboral. En este contexto, y dados ciertos compromisos del programa de gobierno en el ámbito de la protección social, la presidenta convoca a una serie de Consejos Asesores Presidenciales⁶ que reúnen a diferentes actores sociales y expertos con el fin de proponer reformas legales, políticas e iniciativas públicas que se hicieran cargo de los desafíos pendientes en distintos ámbitos y sectores.

Estas instancias consultivas surgen a partir de distintas coyunturas socio-políticas, difieren con relación a las razones que motivan su constitución, en cuanto al perfil de sus integrantes y al grado de consenso que logran.⁷ No obstante esta diversidad, se

2 Alcanzando un ingreso per cápita de aproximadamente US\$ 15.000.

3 De 38,6% en 1990 a 15,1% en 2009 (Mideplan 1990 y 2009).

4 Movilización por la educación secundaria denominada “de los pingüinos” en el 2006 y protestas de subcontratistas del sector minero, alimenticio y salmonero en el 2007, que dio lugar a que representantes de la iglesia católica demandaran un salario mínimo ético.

5 Entre 1990 y 2003 el índice de Gini se sitúa alrededor de 55, alcanzando su nivel más alto el año 2000 con 55,8. Del 2006 en adelante el índice ronda el 52.

6 De Educación, de Políticas de Infancia, de Trabajo y de Reforma Previsional.

7 Mientras que algunas aparecen con alto grado de acuerdo (Políticas de Infancia), otras (Trabajo y Educación) ponen de manifiesto profundas diferencias conceptuales e ideológicas respecto a cómo hacer frente a los desafíos de política pública (Aguilera 2009).

constituyen en una instancia privilegiada de formulación de propuestas de reformas en las áreas de educación, trabajo, previsión social e infancia. Sus propuestas son la base sobre la cual, a partir de análisis de factibilidad política, el Ejecutivo de la época e incluso el que le sigue, de tendencia política opuesta, elaboran diversas iniciativas y proyectos de ley que dan lugar a leyes e importantes reformas sociales.

Si bien los distintos gobiernos de la época recurren a la modalidad de consejos asesores, sea de carácter ministerial o presidencial (Aguilera 2009), las instancias creadas por la presidenta M. Bachelet se caracterizan por ser constituidas en el marco de demandas de mayor justicia y equidad social, o por gestarse para dar respuesta a compromisos en el ámbito de la justicia y la protección social. Además se trata de un gobierno que busca darle un carácter ciudadano a su administración, incorporando a diversos sectores de la sociedad civil y a personas respetadas por su conocimiento experto en el proceso de formulación de políticas públicas.

En consideración a estos antecedentes, el presente trabajo se concentra en el análisis de las nociones de equidad-igualdad formuladas por los Consejos Asesores de Educación, Educación Superior, Políticas de Infancia, Trabajo y Reforma Previsional de la administración Bachelet. Indaga en la orientación teórica y enfoques desde los cuales se abordan estas nociones y analiza las propuestas de políticas, medidas e intervenciones que se postulan para tales efectos.

3. Teorías sobre justicia y enfoques relacionados con la noción de equidad-igualdad

3.1 Teorías sobre justicia distributiva desde la filosofía política

Dos corrientes teóricas clásicas han abordado el tema de la justicia y la igualdad desde la filosofía política. Una de las principales está formada por las Teorías del Bienestar, representadas por el Liberalismo y el Utilitarismo. El pensamiento liberal coloca su centro en la defensa de la libertad de las personas; desde esta corriente las desigualdades sociales serían producto de un orden natural y de la desigual dotación de habilidades, talentos y características que portan los seres humanos (Salas Minor y otros 2004). Por su parte, el Utilitarismo pone su atención en la utilidad, concebida como placer, satisfacción de preferencias, felicidad. Lo que persigue esta teoría es la maximización de la utilidad en términos agregados.

Otra de las corrientes teóricas clásicas es la del Igualitarismo, que postula la máxima igualación posible de ingresos, patrimonio, utilidades, etc., haciendo hincapié en los aspectos distributivos. En contraposición al liberalismo, la tradición crítica y en especial

el marxismo conciben a las desigualdades sociales como construcciones históricas, resultado de una determinada estructura social, y buscan la mayor igualdad posible en la distribución del producto social.

En la década de los setenta se desarrolla una de las teorías más influyentes sobre la justicia distributiva con la obra de John Rawls (1971), la cual busca conciliar los principios de libertad y equidad desde la perspectiva de la filosofía política. En términos muy generales, su teoría de “la justicia como equidad” postula que una sociedad justa debe tender a la igualdad en las libertades y en la distribución de bienes primarios o elementales. Esta teoría se inscribe en la línea de un igualitarismo liberal que pretende establecer un marco social justo que sirva de base para que los individuos sean libres de orientar sus vidas según les parezca, dentro de los límites impuestos por aquel orden.

El procedimiento hipotético que postula Rawls para alcanzar aquel orden equitativo es un proceso de negociación que se lleva a cabo a través del “velo de la ignorancia”, es decir que ningún miembro de la sociedad conoce a priori cuál es su posición original o su ubicación en el ordenamiento social. Desarrolla dos principios: (a) el principio de libertades o de distribución de igual número de esquemas de libertades para todos; (b) el principio de diferencia en que las desigualdades económicas y sociales se justifican en la medida que, a la vez que sean ventajosas para todos, se vinculen a empleos y cargos asequibles a cualquiera. Desde esta perspectiva las diferencias son justas cuando benefician a todos y en tanto no degraden la condición de aquellos que se encuentran en situación más desmedrada.

En la misma corriente de pensamiento se inscribe Ronald Dworkin (1981), quien intenta perfeccionar la teoría de Rawls a través de concebir la justicia como igual distribución de los recursos, concebidos éstos de manera amplia. Coloca un mayor énfasis en la diversidad de los individuos y en la responsabilidad individual, en particular en relación con las preferencias personales. Propone un procedimiento tipo subasta de bienes que permitiría a cada uno elegir aquellos que mejor satisfagan sus intereses y gustos. La justicia distributiva que se postula requeriría de una asignación inicial justa de recursos para todas las personas, en un marco justo de interacción social. El autor apela a la libertad y responsabilidad para distinguir entre desigualdades ilegítimas, que son aquellas en las que se requiere intervenir, y las legítimas, que son atribuibles a la responsabilidad u opción de los agentes y, por tanto, no debieran ser objeto de tratamiento.

Tomando elementos de la teoría de la justicia como equidad de Rawls, Amartya Sen (1995) desarrolla su enfoque de las capacidades. Distingue entre capacidades y funcionamientos. Las primeras aluden a la libertad efectiva de las personas para elegir, al conjunto de opciones entre las que las personas pueden decidir, que se traduce en las posibilidades para ser y hacer disponibles para un individuo. Los funcionamientos son lo que permite materializar dichas capacidades, transformando el acceso a ciertos bienes y servicios en lo que la persona efectivamente hace o realiza en determinadas etapas de su vida. En esta perspectiva la noción de igualdad se vincula con la de libertad, concebida como la capacidad de los individuos de conseguir aquellos funcionamientos que le posibilitan tener la libertad de llevar la vida que consideran valiosa (Sen 1995).

Las teorías sobre justicia distributiva más relevantes desarrolladas a partir de los años setenta han buscado distanciarse de la perspectiva utilitarista. Al mismo tiempo, se trata de corrientes que han intentado compatibilizar el igualitarismo con nociones de libertad, responsabilidad individual y diversidad, poniendo el acento en el individuo, ya sea en los bienes primarios (Rawls), en los recursos a los que accede y en sus preferencias (Dworkin) o en sus capacidades y funcionamientos (Sen). Son aproximaciones a la justicia y la equidad desde una concepción liberal.

En política pública, la visión que más ha prevalecido es aquella que proviene de la teoría de justicia como equidad de Rawls (1971), que la asocia con la distribución de bienes básicos o primarios. Esta concepción hace referencia al aseguramiento de ciertos estándares mínimos de bienestar que la sociedad estaría obligada a garantizar a todos sus miembros. Tales niveles de vida básicos no son objetivos, sino que son negociados y acordados socialmente - pudiendo variar de un contexto a otro y en el transcurso del tiempo -; se trata de aquellos pisos de bienestar por debajo de los cuales la sociedad considera es inaceptable para sus integrantes vivir. Esta orientación ha tenido su expresión en políticas sociales orientadas a la superación de la pobreza y a la focalización de las intervenciones públicas en los sectores de menores recursos.

3.2 Enfoques de igualdad que orientan las políticas públicas

Existen distintos enfoques para abordar el problema de la desigualdad desde el campo de las políticas públicas que ponen el acento en diferentes tipos de igualdad o formas de concebirla. Se trata de marcos instrumentales para pensar la justicia social, más que la elaboración de principios de justicia o de una teoría comprehensiva sobre la justicia distributiva, como los desarrollados en la sección anterior.

Una de las aproximaciones que ha logrado un importante grado de legitimidad es la denominada “igualdad de oportunidades” (Roemer 1996, 1998), la cual ha sido instrumentada por el Banco Mundial. Esta noción se tiende a contrastar con la “igualdad de resultados” o igualdad de bienestar. Quienes postulan la igualdad de oportunidades sostienen que ésta, a diferencia de aquella, posibilitaría conciliar la igualdad con criterios de responsabilidad individual. La igualdad de oportunidades es una norma que se orienta a distinguir en los resultados de (des)igualdad aquello que sería atribuible a las circunstancias - entendidas como factores del entorno o atributos que están fuera del control de los individuos - de aquello que sería producto del mérito o las elecciones individuales. Los primeros elementos no serían de responsabilidad individual en la medida en que está más allá de los individuos el poder actuar sobre ellos, a diferencia de los segundos, respecto de lo cual no es esperable la intervención estatal.

Este enfoque postula el fomento de las cualificaciones y competencias que permitan a las personas adaptarse a las condiciones cambiantes de las sociedades actuales y a las transformaciones en la estructura social. Por tal motivo pone énfasis en el desarrollo de las capacidades humanas, en especial en la educación. Hace hincapié en los talentos y el esfuerzo personal como mecanismos de movilidad social y de debilitamiento progresivo de la asociación entre distribución de privilegios y rasgos adscriptivos de las personas (raza, género, origen social, edad).

La noción de igualdad de condiciones deriva del enfoque anterior, en tanto que para que la igualdad de oportunidades pueda operar es fundamental que los individuos compartan las mismas situaciones de partida, de manera que se desliguen los resultados finales de las diferencias y características de origen de las personas. Para ello se postula la necesidad de políticas que permitan “nivelar la cancha de juego” (Roemer 1998), de manera que todos compitan en igualdad de condiciones y los resultados finales sean sólo el reflejo de la diversidad de esfuerzo y talento personal. Esta orientación se aplica sobre todo a políticas de infancia, cuyo objetivo es intervenir lo más tempranamente posible para neutralizar las diferencias por origen.

A diferencia de los enfoques anteriores, el de igualdad de resultados busca garantizar ciertos niveles de equidad en las retribuciones y en el acceso a los recursos que aseguran el bienestar. Pone el acento en los resultados *ex post* más que en las condiciones *ex ante*. Se orienta a que exista un reparto menos desigual de los beneficios y a reducir la amplitud de las brechas de desigualdad. Introduce en el debate la discusión sobre cuáles son los márgenes tolerables de desigualdad para una sociedad y busca como resultado final la mayor igualación de las recompensas de los distintos individuos:

Busca revertir las desigualdades entre las personas de manera de asegurar que todos gocen de niveles de bienestar similares.

Las diferentes perspectivas sobre los criterios y formas de promover la igualdad están, en alguna medida, interrelacionadas. No obstante, en las dos primeras - igualdad de oportunidades y condiciones - prevalece una visión de tinte marcadamente liberal que pone el acento en la libertad, la responsabilidad individual, los talentos y méritos personales. Algunos autores plantean que esta concepción tiene implicaciones contradictorias: posibilita cuestionar los privilegios y las discriminaciones al mismo tiempo que fomenta un modelo exitista de competencia continua de todos contra todos que, en la práctica, profundizaría las desigualdades (Dubet 2011). Por otra parte, tendería a naturalizar la condición y el origen social en el proceso de justificar los fracasos y las desigualdades que de hecho se producen (Stolcke 2000).

3.3 El enfoque de derechos

“El enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo considera el derecho internacional sobre los derechos humanos como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional, capaz de orientar el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas en el campo del desarrollo...” (Abramovich 2006: 35). Tal enfoque ha sido postulado por la cooperación para el desarrollo a través de organismos internacionales, tales como las Naciones Unidas, y se asienta en la noción de derechos humanos contenida en diversos instrumentos internacionales. Aquellos se basan en principios de igualdad, no discriminación, atención a grupos más desaventajados, participación y empoderamiento de las personas sobre sus vidas (PNUD 2010).

La noción de ciudadanía, entendida como una igualdad básica asociada a la pertenencia de un sujeto a una comunidad o Estado nacional, ha sido uno de los principales ejes estructuradores en que se basan sus políticas sociales. Esta aproximación parte de la base de que los individuos, en su calidad de ciudadanos, poseen la titularidad de ciertos derechos que el Estado estaría obligado a tutelar y garantizar. Esta vertiente apela a la igualdad de derechos, en tanto provee el marco normativo en el cual se busca garantizar ciertos umbrales de bienestar social para todos los ciudadanos. El derecho a este bienestar se sustentaría en los derechos políticos, civiles y sociales, particularmente en éstos últimos, que se reconocen como consustanciales al ejercicio democrático y a la ciudadanía efectiva. A partir de los instrumentos y normativas internacionales, los Estados asumen la obligación de proteger y promover la realización de tales derechos, los cuales tienen como característica el ser complementarios e

indivisibles (Abramovich 2006). Es así como la titularidad de derechos se convierte en garantía y fundamento de la ciudadanía (CEPAL 2006).

En esta literatura los énfasis tienden a colocarse en la categorización de modelos de regímenes de bienestar (Esping Andersen 1993), los cuales articulan de cierta manera la provisión de servicios sociales, con predominancia del rol del Estado, de la familia o del mercado, a los que se han agregado en el último tiempo las organizaciones sociales. Para establecer el tipo de Régimen de Bienestar de que se trata, resulta clave conocer los procesos de des-mercantilización y estratificación a que éstos dan lugar, los que a su vez están determinados por las fuerzas históricas que producen diferentes trayectorias nacionales. Gosta Esping Andersen establece tres tipos básicos de regímenes de bienestar para los países más desarrollados: Conservador, Liberal y Social-demócrata. Los Estados de bienestar operarían como mediadores entre la democracia y el capitalismo, ejerciendo un filtro en las demandas y en los intereses de distintos actores que intentan permeare el sistema político, buscando de esta forma resguardar el interés sistémico, más allá de los intereses particulares. Además actúan como moderadores en las crisis, otorgando a los ciudadanos pisos de bienestar. Al mismo tiempo, se espera de ellos que ejerzan cierto impacto en la equidad entre grupos sociales, redistribuyendo la correlación de fuerzas en la sociedad civil (Offe 1990).

En Latinoamérica, históricamente se desarrollaron distintas versiones de modelos de bienestar y de política social entre los años 1930 y 1970: Universalismo Estratificado (Chile, Uruguay, Argentina) en que la protección social se vincula a la inserción en el mercado laboral formal, Regímenes Dualísticos (Brasil, México) que evidencian una heterogeneidad en los niveles de acceso a recursos y protección entre distintos sectores territoriales y Regímenes Excluyentes (Bolivia, Ecuador, diversos países centroamericanos) con casi nula redistribución social de recursos estatales que tendían a ser concentrados en las elites (Filgueira y Filgueira 2005). No obstante esta diversidad, éstos tuvieron en común que las políticas de bienestar alcanzaron un desarrollo limitado, dirigido fundamentalmente hacia los sectores urbanos y empleados en el sector formal, lo que dejó importantes grupos de la población excluidos de sus beneficios. Lo anterior dio lugar a sistemas altamente estratificados en relación con el acceso, los niveles de cobertura y la calidad de las prestaciones.

Dadas las consecuencias de los ajustes estructurales de los años ochenta, la región transitó desde enfoques de protección social basados solamente en el empleo formal a la protección frente a situaciones de emergencia o crisis, a través de redes de seguridad y programas de superación de la pobreza. En la actualidad prima en los países latinoamericanos el enfoque de asistencia y acceso a la promoción; no

obstante, éstos presentan aún significativos desafíos pendientes con relación a asegurar a sus ciudadanos el goce de una ciudadanía civil y social, haciendo posible que estos derechos se hagan efectivos (PNUD 2004). Esta perspectiva releva que para lograr tal propósito la región debería transitar hacia la universalización de las prestaciones y la reducción de las brechas de calidad de éstas, lo que tendría que sustentarse en fuertes pilares solidarios que requerirían, a su vez, de nuevos pactos tributarios⁸ (CEPAL 2010).

Finalmente, los sistemas de protección social desarrollados en la región operan a través mecanismos contributivos (seguridad social) y no contributivos (asistencia social). Si bien las transferencias de ingresos no contributivas a los sectores de menores recursos evidencian efectos redistributivos que tienden a ser generalmente positivos, los instrumentos de protección social de índole contributiva - aseguramiento privado, indemnizaciones laborales y de salud - tienen en la región impactos redistributivos negativos o nulos y son altamente segmentadores (Mesa Lago 1994).

4. La noción de equidad-igualdad en las propuestas de reformas de los Consejos Asesores Presidenciales

En esta sección se analiza la manera en que las propuestas de Consejos Asesores Presidenciales, que dieron lugar a diferentes políticas sociales y sectoriales, abordan las nociones de equidad-desigualdad. Se indaga la presencia de tales nociones, la relevancia que se le otorga en sus formulaciones, la manera en que son conceptualizadas y las aproximaciones teóricas a las que responderían. Finalmente se analizan algunas ausencias o puntos ciegos de tales enfoques para responder al problema de la desigualdad social.

Se trabajan los planteamientos y propuestas realizadas por cinco Consejos Asesores Presidenciales del gobierno de M. Bachelet: Calidad de la Educación, Educación Superior, Políticas de Infancia, Trabajo y Equidad y Reforma Previsional, los cuales se analizan a partir de los informes emitidos por tales instancias.

4.1 Antecedentes de su creación y perfil de sus miembros

Los consejos surgen entre el año 2006 y 2008, en el marco de distintas coyunturas sociales y políticas. Algunos son instituidos en respuesta a movilizaciones y demandas de la sociedad; es el caso del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la

⁸ La necesidad de una reforma tributaria es en la actualidad fuertemente debatida en el caso de Chile, en el contexto de las actuales movilizaciones y demandas por una educación pública de calidad como un derecho para todos sus ciudadanos.

Educación⁹ que se constituyó en el año 2006 en repuesta a llamada “Revolución de los Pingüinos” de los estudiantes secundarios. Asimismo, el Consejo de Trabajo y Equidad se creó en el año 2007 como consecuencia de una serie de protestas de trabajadores subcontratados del sector minero, alimenticio y salmonero, ante lo cual intervino el presidente de la Conferencia Episcopal de la iglesia católica proponiendo que el salario mínimo debía transformarse en un salario mínimo ético,¹⁰ lo que abrió un debate público sobre las inequidades en el mundo del trabajo.

Por otra parte, están los consejos que se gestan a partir de compromisos del programa de gobierno en relación con una mayor equidad social. En el año 2006 la presidenta M. Bachelet constituye el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma a las Políticas de Infancia, que surge en el marco de las promesas realizadas durante el proceso electoral en relación con la protección social, y en especial hacia la infancia. El mismo año se convocó al Consejo para la Reforma Previsional, el cual es producto de los compromisos de campaña de evaluar e introducir modificaciones al sistema previsional chileno.

La conformación de los consejos varía en cuanto al número y perfil de sus integrantes. El más masivo y de mayor representación es el Consejo de Educación que estuvo conformado por 81 miembros provenientes de un amplio espectro, incluidos representantes de estudiantes que habían participado de las movilizaciones. También cuentan con un importante número de integrantes los Consejos de Trabajo y Equidad (41) y de Educación Superior (29). Mientras que los de Políticas de Infancia (13) y de Reforma Previsional (15) son los más reducidos en cuanto a la cantidad de participantes; este último desarrolló un amplio proceso de consulta con diversas organizaciones sociales, gremiales, institutos de estudios y organismos internacionales.

En cuanto a su carácter, el Consejo de Educación definió su misión como de carácter política, explicitando que no se trataba de un consejo de expertos, dado que debían manifestarse sobre temas que son objeto de debate público y que dan lugar a diversos grupos de interés. Por el contrario, los integrantes del Consejo para la Reforma Previsional se presentan como expertos en la materia, así como los del Consejo para las Políticas de Infancia lo hacen por su formación profesional. Algunos consejos identifican a sus miembros por su pertenencia institucional u organizacional (C. de Educación y Educación Superior), mientras que otros aluden a su formación académica y experiencia profesional (C. de Infancia, Trabajo y Previsional). En estos

9 El Consejo Asesor para la Educación Superior que es convocado el año 2008 se desprende del Consejo para la Calidad de la Educación.

10 Propuso que éste debía alcanzar los \$250.000 (aproximadamente US\$ 500).

casos destaca el perfil de sus miembros, su calidad de expertos en el área respectiva, mayoritariamente provenientes de la disciplina económica, lo que tiende a darle a estas instancias un cariz más bien técnico.¹¹ Lo anterior no implica que detrás de las opciones de sus integrantes no hubiera ciertos intereses así como posturas políticas e ideológicas, cuyas divergencias, como se verá más adelante, se pusieron en evidencia especialmente en algunos de dichos consejos.

4.2 Presencia, relevancia y formas de concebir la “equidad”

Todos los informes de los respectivos consejos incorporan la noción de “equidad” o formulaciones vinculadas a ella, tanto en los mandatos presidenciales que dan lugar a su creación como en los diagnósticos que ellos elaboran para sustentar sus propuestas.

El mandato del Consejo de Educación es hacer recomendaciones y sugerencias para mejorar la calidad de la educación para todos los niños/as y jóvenes sin importar su origen social, económico y cultural. El discurso pronunciado por la presidenta con ocasión de la constitución de dicho Consejo plantea que la educación nacional se encuentra profundamente segmentada y que se requiere de una educación más integrada, que enseñe a los chilenos a mirarse como iguales en dignidad y derechos y a superar prejuicios, con el propósito último de alcanzar una educación justa y de calidad (Informe Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación 2006).

En el marco de la constitución del Consejo Asesor para las Políticas de Infancia, la mandataria precisa que la meta de su gobierno es igualar oportunidades de desarrollo de los niños/as chilenos/as independientemente de su origen social, género o de la conformación de su hogar mediante la instalación de un sistema de protección a la infancia. Según el informe de dicho consejo, la necesidad de tal sistema se asienta en fundamentos de carácter jurídico, biológico y de equidad. En este último ámbito el Consejo hace alusión a la reproducción inter generacional de la inequidad de oportunidades como elemento no deseado de la estructura social chilena (Informe Consejo Asesor Presidencial para la Reforma a la Política de Infancia 2006).

En el caso del Consejo de Trabajo y Equidad, como su mismo nombre lo indica, la noción de equidad está presente desde su origen. Los principales desafíos identificados por la mandataria al constituir dicho Consejo fueron la cesantía y desempleo juvenil y de las

11 La excepción la constituye el Consejo de Educación que tiene una representación más amplia, en particular de los participantes de las movilizaciones sociales que dieron lugar a su gestación. No obstante, éstos se restaron del proceso al momento de presentar el informe aludiendo que sus perspectivas no habían sido consideradas en él.

mujeres, la desigualdad en las remuneraciones, lo reducido de la negociación colectiva en el interior de las empresas, la insuficiencia de los mecanismos de capacitación e intermediación laboral, la escasa cobertura del seguro de desempleo y la necesidad de fortalecer la justicia laboral (Discurso de la presidenta, Informe Consejo Equidad y Trabajo 2008).

En el Consejo para la Reforma Previsional la equidad no está presente en el mandato de manera explícita, apareciendo esta noción con un estatus menor, como uno de los criterios¹² que debería guiar el sistema previsional integrado que postula. La equidad social se entiende como justa retribución, que implicaría que frente a un mismo esfuerzo contributivo las personas reciban un beneficio equivalente, en igualdad de otras condiciones. Este consejo también alude a la equidad de género, que se traduciría en disminución de brechas de beneficios entre hombres y mujeres y en que éstas sean sujetos de derechos que no sólo se vinculen a su posición en la familia. Finalmente, destaca el criterio de solidaridad, vinculado a que la sociedad en su conjunto se haga cargo de la protección de los trabajadores con condiciones socioeconómicas o inserción más precaria como medio para prevenir pobreza en la vejez (Informe Consejo Reforma Previsional 2006).

Como se constata a continuación, las nociones vinculadas a equidad y sus equivalentes están presentes también en la mayoría de los diagnósticos que elaboran los Consejos en sus respectivos informes y que constituyen su manera de concebir y formular el/los problema/s que buscan enfrentar.

En su trabajo el Consejo de Calidad de la Educación logra ciertos consensos relativos al diagnóstico sobre el estado de la educación chilena: la calidad de ésta dista de lo requerido en la sociedad actual y no logra aminorar las desigualdades de origen (Informe Consejo Calidad Educación 2006).

El diagnóstico de los desafíos que enfrenta la educación superior chilena se relaciona con el crecimiento y diversificación de la oferta y con una forma de financiación con alto grado de privatización. Plantea que el acceso de amplios sectores de la población excluidos de esta educación es un elemento crucial de democratización y equidad. Sugiere ciertos principios orientadores de la política de educación superior, cuyo propósito debiera estar inspirado en el bienestar general y en profundizar y ampliar la igualdad de oportunidades. Desde esta perspectiva, plantea que debería producirse la inclusión de sectores de menores ingresos a un sistema de calidad no segregado,

¹² Los criterios que propone el Consejo son: universalidad, autonomía, equidad social, equidad de género, solidaridad, eficiencia, transparencia, responsabilidad compartida, sostenibilidad y complementariedad.

de manera que no se reproduzcan las desigualdades de origen (Informe Consejo Educación Superior 2008).

El sistema de protección a la infancia que propone el Consejo de Políticas de Infancia parte de reconocer conjuntos diferenciados de niños/as en función de su mayor vulnerabilidad, ya sea en términos socio-económicos, por sus necesidades especiales (por rezago o riesgos en el desarrollo) o porque sus padres trabajan fuera del hogar. El énfasis de la propuesta del Consejo está en la organización de los servicios y prestaciones de manera tal que respondan a las necesidades y características específicas de los niños/as y familias de cada grupo (Informe Consejo Políticas de Infancia 2006).

El diagnóstico principal que sustenta la labor del Consejo Trabajo y Equidad es que, a pesar del progreso y desarrollo alcanzado por el país, las situaciones de inequidad, en particular en la remuneración al trabajo, siguen afectando a un alto porcentaje de la población. Además se destaca que esta situación genera un costo en términos de una convivencia pacífica y pueden afectar la competitividad del país (Informe Consejo Trabajo y Equidad 2008).

El Informe del Consejo de Reforma Previsional es el que menos enfatiza en nociones de equidad en su diagnóstico, su foco está en hacer que el sistema previsional sea acorde a los cambios experimentados por la sociedad chilena y en resolver sus principales limitaciones, de manera de asegurar su legitimidad y sustentabilidad. El consejo valora positivamente el sistema de capitalización individual instaurado por el gobierno militar en 1981, sin embargo, plantea que se evidencian algunas limitaciones en la densidad de las cotizaciones que afectarán negativamente el monto de las pensiones futuras, lo que sería atribuible, en parte, a los cambios de la sociedad chilena y del mercado de trabajo en las últimas dos décadas. Considera que no intervenir frente a esta situación involucraría el riesgo de que se generen problemas¹³ que lleven a restar adhesión y legitimidad al sistema y pongan en duda su sustentabilidad (Informe Consejo Reforma Previsional 2006).

Es posible concluir que prevalece la visión que concibe la equidad asociada a que las diferencias de origen social, económico y cultural (C. Educación), o de origen social, género y conformación del hogar (C. Infancia) no pesen o, más bien, sean independientes de la calidad de los servicios a que acceden y/o de los niveles de

13 Entre los problemas identificados está que en muchos casos los años de cotizaciones no son suficientes para que el trabajador acceda a la pensión mínima que otorga el Estado y, por otra parte, que el monto de las pensiones asistenciales es muy bajo y el procedimiento para obtenerlas es engorroso.

desarrollo que alcancen los niños y jóvenes. En la misma línea, el Consejo de Educación Superior vincula la equidad a que el sistema de educación superior no reproduzca las desigualdades de origen. En el caso del Consejo de Trabajo y Equidad, ésta se traduciría en una menor desigualdad en las condiciones de trabajo, en particular en las remuneraciones que reciben los trabajadores. Finalmente, el Consejo de Reforma Previsional entiende la equidad, equidad de género y solidaridad de la manera en que fue detallada más arriba.

4.3 Enfoques que orientan las propuestas

El enfoque principal que orienta las propuestas del Consejo de Educación es el mejoramiento de la calidad. Esta perspectiva, que es la predominante en el informe, está en la línea de generar igualdad de oportunidades, entendida como igualdad de condiciones para la futura inserción social y especialmente laboral. También alude a la discriminación arbitraria, proponiendo incentivos para la inclusión social que prevengan una mayor segregación a través del financiamiento diferenciado. Sin embargo, existen elementos sustantivos respecto de esta problemática en que, como se verá más adelante, el consejo no llega a consensos.

El Consejo de Educación Superior toma como fundamento de sus planteamientos la ampliación de la igualdad de oportunidades, sin embargo su reflexión está mayoritariamente centrada en el trato igualitario del Estado respecto de las instituciones de educación superior, independientemente de su propiedad y su carácter público o privado. Existe un énfasis en promover un mayor acceso de los sectores de menores recursos y en asegurar niveles mínimos de calidad. No obstante, no se observan desarrollos que permitan revertir la segregación de la educación superior según origen de los estudiantes, que el mismo informe plantea.

De acuerdo al mandato dado al Consejo de Políticas de Infancia, el centro de su labor está en proponer un sistema de protección a la infancia que permita igualar las oportunidades de desarrollo de los niños/as. Su orientación se inscribe en la línea de la igualdad de condiciones de partida, de manera de nivelar el terreno para que los niños/as se desarrollen en condiciones similares, sin que sus circunstancias de origen determinen su posición futura en la estructura social. Las iniciativas que se postulan deberían tener un impacto positivo en términos del desarrollo personal del niño/a al establecer pisos mínimos de acceso y calidad de los servicios de salud y educación, especialmente para los más vulnerables.

El Consejo de Trabajo y Equidad postula un progreso inclusivo moderno que promueva la competencia y brinde oportunidades. Entiende la equidad como igualdad

de oportunidades para todos, incluyendo los sectores más desfavorecidos, a través del fomento del capital humano. Plantea un enfoque de política social y laboral que ponga el énfasis más en la calidad que en la cantidad o acceso, en la empleabilidad y autosustentación de los pobres más que en la superación de las necesidades básicas, en la productividad y remuneración de los trabajadores más que en la estabilidad en el empleo, considerando el escenario de creciente globalización y de inserción del país en la economía mundial que requeriría de mayor flexibilidad. En este contexto, el objetivo principal de la política social sería inducir e incentivar a las personas a capacitarse, buscar empleo y trabajar. El eje de las propuestas de este consejo se centra en inversión en el desarrollo de las capacidades humanas para el mejoramiento de la productividad, la competitividad y, por esta vía, el aumento de la empleabilidad, la inserción laboral y los salarios de los sectores más pobres, trabajadores jóvenes y mujeres.

El Consejo para la Reforma Previsional propone renovar el contrato de la ciudadanía con la seguridad social, reconstruyendo el marco de derechos, obligaciones y garantías institucionales sobre los que ésta se sustenta. Se plantea tres desafíos: universalizar el derecho a protección de la seguridad social; minimizar el riesgo de pobreza en la vejez; transformar las pensiones en una retribución justa en relación con el aporte de las personas a la sociedad. Lo anterior a través un mayor esfuerzo contributivo de los distintos actores del sistema y de una reforma que construya un pilar solidario, fortalezca el pilar contributivo y desarrolle el pilar voluntario, procurando la complementariedad entre los tres.

Tabla 1: Presencia, relevancia, forma de concebir la equidad y enfoques que guían las propuestas de política pública

Consejos	Presente en	Forma de concebir la equidad	Enfoque que orienta las propuestas
Educación	Diagnóstico y mandato del consejo	Que en la calidad de la educación que reciben niños y jóvenes no importe el origen social, económico y cultural	Igualdad de oportunidades a través de la calidad de la educación
Educación Superior	Diagnóstico y mandato del consejo	Que el sistema de educación superior no reproduzca las desigualdades de origen	Igualdad de oportunidades a través del aseguramiento del acceso, permanencia y calidad
Infancia	Diagnóstico y mandato del consejo	Que el desarrollo bio-psicosocial de los niños sea independiente del origen social, de género o de la conformación del hogar	Igualdad de condiciones a través del desarrollo bio-psicológico
Trabajo	Diagnóstico y mandato del consejo	Que exista una menor desigualdad en las condiciones de trabajo, en especial en las remuneraciones	Igualdad de oportunidades a través del desarrollo de capacidades humanas para el trabajo
Previsión Social	Principios que orientan el sistema	Como justa retribución; equidad de género; solidaridad	Derecho a la protección y seguridad social en la vejez

Elaboración propia a partir de los documentos de Comisiones y de la Política de Protección Social

4.4 Análisis de los enfoques y de las propuestas

Si bien en el mandato al Consejo de Educación se le pide que haga propuestas para una educación chilena justa y de calidad, que permita superar su segmentación actual y ejercer una función integradora, en el texto del informe la noción de calidad es la predominante y la de justicia está escasamente presente, quedando subsumida en la primera. El Consejo llega a consensuar que la educación chilena no logra aminorar las marcadas desigualdades de origen con que los niños inician su experiencia educativa, no obstante, no logra un acuerdo respecto de las causas de dicha inequidad.¹⁴ Lo anterior provoca que existan discrepancias respecto de si las respuestas al problema deben descansar en una educación prioritariamente pública o una de carácter mixto, como lo ha sido hasta este momento,¹⁵ y si deben ponerse límites más estrictos a la selección de los estudiantes, en tanto ésta pudiera actuar como mecanismo de segregación.

Si bien el Consejo plantea reforzar las barreras a la discriminación arbitraria,¹⁶ generando incentivos a la inclusión social y previniendo de esta forma una mayor segregación, el carácter altamente segregado del sistema, no se identifica como un problema central a abordar. Ello aun cuando hay evidencia de que el sistema educativo chileno presenta una extrema segregación escolar por origen socio-económico a nivel local y lidera los rankings en esta materia a nivel internacional (Bellei y otros 2010).

Destaca la relevancia de las políticas que propone el Consejo de Infancia para un mejor desarrollo de los niños del país, especialmente de los más vulnerables en sus aspectos psico-biológicos. Asimismo, constituye un avance el que el Consejo consensue la

14 En relación con la incapacidad del sistema educativo chileno para promover mayor equidad, las posiciones en el interior del Consejo son encontradas. Algunos lo atribuyen a la institucionalidad y en particular al régimen de financiamiento compartido (público-privado), mientras otros consideran que ésta no ha jugado un rol en la desigual distribución de las oportunidades educativas.

15 El Consejo no logra una visión compartida respecto de si la educación pública gratuita debe tener un tratamiento preferencial o no. Un grupo postula que sí debe tenerlo dada sus funciones de cohesión e integración social y la necesidad de discriminar positivamente a los sectores más pobres que son atendidos mayoritariamente por ella. Otro grupo pone énfasis en la provisión mixta con igual trato para todos los proveedores, independientemente de si son públicos o privados, discriminando positivamente a los alumnos más vulnerables, bajo la forma de subsidio a la demanda.

16 El Consejo en su informe distingue entre discriminar y seleccionar, observando que no toda selección es discriminatoria. La discriminación atenta contra la igualdad y tiene un carácter arbitrario en razón de la estructura familiar, discapacidad, dificultades de aprendizaje, origen socioeconómico, creencias religiosas, características étnicas, etc. Por el contrario, la selección en base al desempeño o rendimiento no sería discriminatoria, no obstante aquella podría aumentar la segregación, especialmente cuando en la base de distintos niveles de logro hay condiciones socio-económicas diferenciadas. En este sentido, la selección tendría efectos de segregación y atentaría contra la posibilidad de que los niños pudieran acceder a cualquier establecimiento del sistema educativo. En este aspecto tan relevante para efectos de la cohesión e integración social el Consejo no llega a acuerdo.

necesidad de no selección de los niños/as que acceden a la educación pre-escolar. No obstante, no existe mayor énfasis en factores vinculados al entorno familiar, vecinal, social y cultural que operan en la generación y reproducción de posibilidades diferenciadas para los diversos grupos sociales de los que provienen los niños/as. Estas condiciones, que son determinantes para su desarrollo y para sus trayectorias de vida futuras, no son explícitamente abordadas y seguirían operando a futuro, más allá de las intervenciones que se postulan, en la transmisión inter generacional de la desigualdad de oportunidades.

Las propuestas que realiza el Consejo de Trabajo y Equidad son destacables en torno a potenciar el capital humano de los sectores más desprotegidos. Sin embargo, existen dimensiones del trabajo que trascienden la noción de empleabilidad y aumento de la productividad que requieren ser consideradas para asegurar una mayor equidad. En el mundo del trabajo operan discriminaciones y privilegios asociados al género, la etnia, la edad y el origen social que también necesitan ser abordados para asegurar una sociedad más justa. El énfasis exclusivo en las habilidades y capacidades individuales desde la perspectiva del capital humano no tomaría suficientemente en consideración dimensiones sociales y culturales que están en la base de situaciones de inequidad social.

En el Consejo de Reforma Previsional la perspectiva que prima es la universalización de cierto derecho, en este caso el de acceso a una pensión mínima y/o básica digna para la vejez. Las medidas que apuntan a generar una mayor equidad en el sistema son las vinculadas a la creación de un nuevo pilar solidario que busca ampliar la previsión a todos los chilenos, asegurando pensiones mínimas integradas al sistema para los sectores que están más desprotegidos. Esta iniciativa beneficia especialmente a las mujeres que, por su rol en la familia, se ven afectadas por mayores lagunas y menor densidad previsional, así como a los trabajadores independientes y trabajadores de bajos ingresos que enfrentan una mayor cesantía. Se observa en este caso una mayor consistencia entre el enfoque al que recurre, la manera de concebir la equidad y las propuestas que postula.

5. Reflexiones finales

Tomando en consideración las teorías y los enfoques planteados, es posible concluir que los consejos han recurrido a dos tipos de visiones en su manera de abordar la equidad. En primer lugar, una aproximación desde la igualdad de oportunidades y/o condiciones, que coloca el foco en nivelar el terreno en términos del acceso y calidad de los servicios de salud y educativos a los que acceden los niños y jóvenes (C. de

Políticas de Infancia y C. de Educación) y en relación con la empleabilidad de las personas (C. de Trabajo). A su vez, éstos hacen hincapié en la creación de pisos y/o niveles mínimos para los sectores más carenciados o vulnerables. En segundo lugar, una perspectiva que toma como referencia el enfoque de derecho, combinando la universalización del derecho a protección social con el acceso a prestaciones básicas (C. Previsional); en este último caso también está presente la equidad de género.

La mayoría de los consejos hacen declaraciones que aluden a la reproducción inter-generacional de las desigualdades de origen como problema fundamental, no obstante, éste no aparece suficientemente consensuado en sus causas ni claramente considerado en las propuestas. No resulta obvio cómo es posible de concretar la equidad vinculada a que el origen social, económico y cultural, así como de género y/o de la conformación del hogar dejen de afectar los resultados que obtengan las personas. Para que estas condiciones dejen de pesar, primero tienen que importar como problema y objeto de las políticas. Ello requeriría tomar en consideración aspectos claves de la sociedad latinoamericana y chilena, como lo es su nivel de estratificación y segregación y sus códigos de interacción inequitativos que reproducen prejuicios y privilegios.

El enfoque de igualdad de oportunidades que permite poner el foco en la necesidad de superar tales privilegios, se busca concretar, en el caso analizado, a través del establecimiento de pisos en el acceso y la calidad de los servicios y las prestaciones, especialmente para las personas de menores recursos. No obstante, aquellos servicios permanecen altamente segmentados por variables de tipo económicas – en particular por la capacidad de contratarlos en el mercado o estar obligado a recurrir a los de carácter público. Por otra parte, las brechas afectan no sólo a individuos en su dimensión de capital humano - como lo considera la aproximación desde la igualdad de oportunidades -, sino también a grupos y/o estratos en su dimensión social y cultural, según sus características étnicas, de género, de formas y estilos de vida, entre otras.

El enfoque de igualdad de oportunidades que se propone para abordar las desigualdades de origen pone el acento en las condiciones y en el desarrollo de las capacidades personales para acceder a la estructura de oportunidades, pero no coloca suficiente atención a las condiciones sociales y culturales que intervienen en dicho proceso. Estas visiones tienden a dejar fuera del análisis el modo en que operan aquellas condiciones en el acceso a la estructura de oportunidades, partiendo del supuesto de que con un terreno nivelado a escala individual aquella funcionará de manera equitativa. No obstante, una sociedad que opera con códigos de organización y de interacción social propios de sociedades segmentadas requiere que éstos sean

considerados como parte del problema de la desigualdad social en tanto mecanismos que hacen a su reproducción.

La comprensión de la estructura de oportunidades no puede circunscribirse exclusivamente a las instituciones económicas, de salud, educativas, de capacitación e intermediación laboral. Se trata de concebir las oportunidades de vida no sólo como atributos de los individuos sino también de la estructura social y de la cultura de una sociedad (Dahrendorf 1983). El ámbito social y cultural en que se desenvuelven las personas - hombres y mujeres -, los grupos, estratos y clases sociales constituye un espacio de posibilidades o restricciones para el acceso a oportunidades de trabajo, recursos, relaciones, vínculos, privilegios y, en última instancia, bienestar.

Por tanto, la perspectiva de la igualdad de oportunidades aparecería como un marco necesario pero insuficiente para abordar los temas de desigualdad social en una sociedad de estas características. Las barreras o dificultades para que algunos sectores puedan acceder a la estructuras de oportunidades no recaen sola o necesariamente en la falta de capacidad individual o del hogar, sino en variables más estructurales y socio-culturales, de las cuales una política que quiera revertir la desigualdad necesariamente tiene que hacerse cargo. Para ello, junto a la estructura de oportunidades es necesario poner atención en la estructura y *clusters* de privilegios que operan en la dinámica social y cultural, y que tiende a atentar contra aquella o a neutralizarla.

Finalmente, cabe preguntarse cómo la política pública puede hacerse cargo de promover entramados sociales institucionales más proclives a la igualdad y menos a la reproducción de los privilegios, que aseguren un acceso más equitativo de los distintos segmentos sociales a la estructura de oportunidades. Se requeriría para ello que la política pública asuma éste como problema central, recupere una visión más socializada y culturalizada de hombres y mujeres y se haga cargo de una noción de distribución más equilibrada, tanto de oportunidades como de resultados.

6. Bibliografía

Abramovich, Víctor (2006): Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo, en: *Revista de la CEPAL* 88, Santiago de Chile.

Aguilera, Carolina (2009): Las Comisiones Asesoras Presidenciales del Gobierno de Michele Bachelet, *Documento de Trabajo del Programa Gobernabilidad de FLACSO*, Santiago de Chile.

Atria, Raúl (2005): Políticas Sociales. Concepto y Diseño, en: *Revista de Estudios Sociales* 116/2, Santiago de Chile: Corporación de Estudios Sociales (CPU), p. 55.

Bellei, Cristián; Valenzuela, Juan Pablo; Ríos, Danae de los (2010): “Segregación escolar en Chile”, en Martinic, Sergio y Elacqua, Gregory (eds.), *Fin de Ciclo: Cambios en la Gobernanza del Sistema Educativo*. Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile y Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile: UNESCO.

CEPAL (1990): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile.

(1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile.

(2006): *La Protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago de Chile.

(2010): *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. [Trigésimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL, Brasilia, 30 de mayo a 1 de junio de 2010].

Esping Andersen, Gosta (1993): *Los tres mundos del estado de bienestar*, Valencia: Ediciones Alfons el Magnanim.

Dahrendorf, Ralf (1983): *Oportunidades Vitales: notas para una Teoría Social y Política*, Madrid: Espasa-Calpe, S.A.

Dubet, Francois (2011): *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*, Buenos Aries: Siglo veintiuno editores.

- Dworkin, Ronald (1981): What is Equality? Part 2: Equality of Resources, en: *Philosophy and Public Affairs*, 10 (3), 283-345.
- Filgueira, Carlos; Filgueira, Fernando (2005): Models of Welfare and Models of Capitalism: The Limits of Transferability, in: Huber, Evelyn (ed.): *Models of Capitalism. Lessons for Latin America*, Pennsylvania: University Park.
- Mesa Lago, Carmelo (1994): *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina*, Quito: INCAE.
- Mora Salas, Minor; Pérez Sáinz, Juan Pablo; Cortés, Fernando (2004): *Desigualdad Social en América Latina. Viejos problemas, nuevos debates*, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Ministerio de Planificación Social (Mideplan 1990 y 2009): *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN. Años 1990 y 2009*, en: <http://tinyurl.com/37ccwat> (Consultado 04/09/2012).
- Offe, Claus (1990): *Contradicciones del Estado de Bienestar*, Madrid: Alianza.
- PNUD (2004): *La democracia en A.L. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Informe y contribuciones para un debate*, Buenos Aires.
- (2010): *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión inter generacional de la desigualdad*, Nueva York.
- Raczynski, Dagmar (2008): *Sistema Chile Solidario y la Política de Protección Social de Chile. Lecciones del pasado y agenda para el futuro*, Santiago de Chile: Instituto Fernando Henrique Cardoso y Corporación de Estudios para América Latina CIEPLAN.
- Rawls, John (1971): *Teoría de la Justicia*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Roemer, John (1996): *Theories of Distributive Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- (1998): *Equality of Opportunity*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sen, Amartya (1995): *Nuevo Examen de la Desigualdad*, Madrid: Alianza Editorial.

Stolcke, Verena (2000): ¿Es el sexo para el género lo que la raza para la etnicidad... y la naturaleza para la sociedad?, en: *Política y Cultura*, 14.

Informes Consejos Presidenciales

Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia (Junio, 2006): <http://tinyurl.com/d4o7dbh> (Consultado 04/09/2012).

Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional. El Derecho a una vejez digna (Julio, 2006): <http://tinyurl.com/chp22he> (Consultado 04/09/2012).

Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (Diciembre, 2006): <http://tinyurl.com/c28pqb5> (Consultado 04/09/2012).

Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior. Los desafíos de la educación superior chilena (Marzo, 2008): <http://tinyurl.com/bmsrfl> (Consultado 04/09/2012).

Informe del Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad. Hacia un Chile más justo: Trabajo, Salario, Competitividad y Equidad Social (Mayo, 2008): <http://tinyurl.com/cecamjw> (Consultado 04/09/2012).

Working Papers published since February 2011:

1. Therborn, Göran 2011: "Inequalities and Latin America. From the Enlightenment to the 21st Century".
2. Reis, Elisa 2011: "Contemporary Challenges to Equality".
3. Korzeniewicz, Roberto Patricio 2011: "Inequality: On Some of the Implications of a World-Historical Perspective".
4. Braig, Marianne; Costa, Sérgio and Göbel, Barbara (in preparation): "Global, Transnational or Entangled? Analyzing Inequalities in Latin America beyond Methodological Nationalism".
5. Aguerre, Lucía Alicia 2011: "Desigualdades, racismo cultural y diferencia colonial".
6. Acuña Ortega, Víctor Hugo 2011: "Destino Manifiesto, filibusterismo y representaciones de desigualdad étnico-racial en las relaciones entre Estados Unidos y Centroamérica".
7. Tancredi, Elda 2011: "Asimetrías de conocimiento científico en proyectos ambientales globales - La fractura Norte-Sur en la Evaluación de Ecosistemas del Milenio".
8. Lorenz, Stella 2011: "Das Eigene und das Fremde - Zirkulationen und Verflechtungen zwischen eugenischen Vorstellungen in Brasilien und Deutschland zu Beginn des 20. Jahrhunderts".
9. Costa, Sérgio 2011: "Researching Entangled Inequalities in Latin America. The Role of Historical, Social, and Transregional Interdependencies".
10. Daudelin, Jean/Samy, Yiagadeesen 2011: "'Flipping' Kuznets: Evidence from Brazilian Municipal Level Data on the Linkage between Income and Inequality".
11. Boatcă, Manuela 2011: "Inequalities Unbound. Transnational Processes and Transregional Entanglements".
12. Rosati, Germán 2012: "Un acercamiento a la dinámica de los procesos de apropiación/expropiación. Diferenciación social y territorial en una estructura agraria periférica, Chaco (Argentina) 1988-2002".

13. Ströbele-Gregor, Juliana 2012: "Lithium in Bolivien: Das staatliche Lithium-Programm, Szenarien sozio-ökologischer Konflikte und Dimensionen sozialer Ungleichheit".
14. Ströbele-Gregor, Juliana 2012: "Litio en Bolivia. El plan gubernamental de producción e industrialización del litio, escenarios de conflictos sociales y ecológicos, y dimensiones de desigualdad social".
15. Gómez, Pablo Sebastián 2012: "Circuitos migratorios Sur-Sur y Sur-Norte en Paraguay. Desigualdades interdependientes y remesas".
16. Sabato, Hilda 2012: "Political Citizenship, Equality, and Inequalities in the Formation of the Spanish American Republics".
17. Manuel-Navarrete, David 2012: "Entanglements of Power and Spatial Inequalities in Tourism in the Mexican Caribbean".
18. Góngora-Mera, Manuel Eduardo 2012: "Transnational Articulations of Law and Race in Latin America. A Legal Genealogy of Inequality".
19. Chazarreta, Adriana Silvina 2012: "El abordaje de las desigualdades en un contexto de reconversión socio-productiva. El caso de la inserción internacional de la vitivinicultura de la Provincia de Mendoza, Argentina".
20. Guimarães, Roberto P. 2012: "Environment and Socioeconomic Inequalities in Latin America. Notes for a Research Agenda".
21. Ulloa, Astrid 2012: "Producción de conocimientos en torno al clima. Procesos históricos de exclusión/apropiación de saberes y territorios de mujeres y pueblos indígenas".
22. Canessa, Andrew 2012: "Conflict, Claim and Contradiction in the New Indigenous State of Bolivia".
23. Latorre, Sara 2012: "Territorialities of Power in the Ecuadorian Coast: The Politics of an Environmentally Dispossessed Group".
24. Cicalo, André 2012: "Brazil and its African Mirror: Discussing 'Black' Approximations in the South Atlantic".

25. Massot, Emilie 2012: "Autonomía cultural y hegemonía desarrollista en la Amazonía peruana: El caso de las comunidades mestizas-riberañas del Alto-Momón".
26. Wintersteen, Kristin 2012: "Protein from the Sea: The Global Rise of Fishmeal and the Industrialization of Southeast Pacific Fisheries, 1918-1973".
27. Martínez Franzoni, Juliana and Sánchez-Ancochea, Diego 2012: "The Double Challenge of Market and Social Incorporation: Progress and Bottlenecks in Latin America".
28. Matta, Raúl 2012: "El patrimonio culinario peruano ante UNESCO: algunas reflexiones de gastro-política".
29. Armijo, Leslie Elliott 2012: "Equality and Multilateral Financial Cooperation in the Americas".
30. Lepenies, Philipp 2012: "Happiness and Inequality: Insights into a Difficult Relationship – and Possible Political Implications".
31. Sánchez, Valeria 2012: "La equidad-igualdad en las políticas sociales latinoamericanas. Las propuestas de Consejos Asesores Presidenciales chilenos (2006-2008)".

desiguALdades.net

desiguALdades.net is an interdisciplinary, international, and multi-institutional research network on social inequalities in Latin America supported by the Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF, German Federal Ministry of Education and Research) in the frame of its funding line on area studies. The Lateinamerika-Institut (LAI, Institute for Latin American Studies) of the Freie Universität Berlin and the Ibero-Amerikanisches Institut of the Stiftung Preussischer Kulturbesitz (IAI, Ibero-American Institute of the Prussian Cultural Heritage Foundation, Berlin) are in overall charge of the research network.

The objective of *desiguALdades.net* is to work towards a shift in the research on social inequalities in Latin America in order to overcome all forms of “methodological nationalism”. Intersections of different types of social inequalities and interdependencies between global and local constellations of social inequalities are at the focus of analysis. For achieving this shift, researchers from different regions and disciplines as well as experts either on social inequalities and/or on Latin America are working together. The network character of *desiguALdades.net* is explicitly set up to overcome persisting hierarchies in knowledge production in social sciences by developing more symmetrical forms of academic practices based on dialogue and mutual exchange between researchers from different regional and disciplinary contexts.

Further information on www.desiguALdades.net

Executive Institutions of **desiguALdades.net**



**Ibero-Amerikanisches
Institut**
Preußischer Kulturbesitz

Contact

desiguALdades.net
Freie Universität Berlin
Boltzmannstr. 1
D-14195 Berlin, Germany

Tel: +49 30 838 53069
www.desiguALdades.net
e-mail: contacto@desiguALdades.net

SPONSORED BY THE



Federal Ministry
of Education
and Research