



CICLO DE CAPACITACIONES EN TORNO A LA AGENDA 2030

Desafíos y estrategias hacia un desarrollo sostenible

CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES

- Dra. Carolina Stanley
Presidenta Honoraria del CNCPS
- Dra. Gabriela Agosto
Secretaria Ejecutiva del CNCPS

ASOCIACIÓN MUTUAL ISRAELITA ARGENTINA

- Dr. Agustín Zbar
Presidente AMIA

Introducción

- Dra. Gabriela Agosto, Secretaria Ejecutiva del CNCPS.
- Dr. Agustín Zbar, Presidente AMIA.

En el marco del “Ciclo de capacitaciones en torno a la Agenda 2030 de las Naciones Unidas: Desafíos y Estrategias hacia un Desarrollo Sostenible”, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) y la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) realizaron durante el 2017 cuatro Jornadas Internacionales en torno a dicha agenda: “Responsabilidad Social Empresaria: Tendencias e Integración de la Cadena de Valor”, “Trabajo Decente, Igualdad e Inclusión”, “Derechos y Políticas de Cuidado y Apoyo” y “Niñez: Abordaje frente a la Pobreza y la Pobreza Extrema”.

Durante los encuentros, diferentes expertos nacionales e internacionales, funcionarios públicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil de la Argentina tuvieron la oportunidad de debatir frente a casi mil participantes sobre estas temáticas, brindando un espacio de diagnóstico, reflexión y elaboración de propuestas para contribuir al cumplimiento de los principales Objetivos de Desarrollo (ODS) de la Agenda 2030.

El CNCPS se creó en el año 2002, destacándose entre sus objetivos: colaborar en la planificación estratégica de políticas y programas sociales del gobierno nacional, monitorear estrategias de intervención y los compromisos por resultados, coordinar y articular la gestión de los organismos responsables de la política social nacional, proponer políticas para promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado en el desarrollo, fomento y seguimiento de las políticas sociales implementadas, coordinar la política en materia de cooperación internacional para el financiamiento de los programas sociales, coordinar y asistir técnicamente a las distintas áreas en materia de capacitación y desarrollo, y cooperar en la difusión de las políticas y planes sociales, y de sus resultados¹.

Sin duda, la misión y los objetivos de AMIA se alinean con los del CNCPS. Esta institución, en sus más de 120 años de historia, ha procurado fortalecer los principios básicos de democracia y pluralismo, impulsando una convivencia creativa desde las particularidades que conforman la sociedad argentina, y desarrollando acciones destinadas a sostener una calidad de vida digna de las personas, en especial de aquellas que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad². En tal sentido, su Director Ejecutivo, Daniel Pomerantz, destacó que, para la institución, “por su compromiso y valores basados en la igualdad y la inclusión”, fue un privilegio alojar esta serie de jornadas internacionales sobre los ODS.

La Agenda 2030 fue firmada en 2015 por 193 países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) e incluye un

conjunto de 17 objetivos para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático³.

El ciclo de jornadas internacionales se enfocó en el logro de las metas de los ODS para nuestro país, con el propósito de contribuir al fortalecimiento de las capacidades y conocimiento, así como sensibilizar a múltiples actores del sector público, privado y de la sociedad civil que se encuentran involucrados en estas temáticas. Priorizar esta Agenda en el horizonte de trabajo brinda la oportunidad para repensar la política de desarrollo a ser adoptada como Estado.

La erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades constituyen un verdadero desafío para la construcción de políticas públicas que permitan hacerle frente a esta realidad y logren transformaciones superadoras y sostenibles. La resolución de estas problemáticas multidimensionales requiere la adopción de estrategias integrales, que incluyan tanto cambios conceptuales como acciones concretas. Es por ello que abrir espacios de discusión y debates multisectoriales resulta indispensable para la consecución de los ODS. Si bien es el Estado quien tiene la responsabilidad primordial de impulsar políticas y acciones tendientes al logro de los objetivos acordados en la Agenda 2030, éstos no podrán cumplirse sin la articulación real con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.

La construcción de una sociedad justa no puede pensarse sin el compromiso y el trabajo conjunto de todos los actores de la sociedad. En este marco, el ciclo de capacitaciones llevado a cabo por el CNCPS y la AMIA reflejan buenas prácticas para que, cada persona desde su función y disciplina, pueda aportar al debate en torno a la construcción de políticas públicas enfocadas a lograr el desarrollo sostenible para la Argentina.

La Agenda 2030 constituye un horizonte que debería guiar el progreso hacia un nuevo paradigma de desarrollo sustentable en donde la sostenibilidad y la equidad sean los pilares de un sistema de protección social consolidado para todas las personas de nuestro país.

La primera jornada se realizó los días 10 y 11 de mayo de 2017 bajo la temática de “Responsabilidad Social Empresaria: tendencias e integración de la cadena de valor”. Se contó con la presencia de invitados nacionales e internacionales y se hizo hincapié en las oportunidades, tendencias, y desafíos para la gestión sustentable de las empresas.

La buena administración de una cadena de valor sostenible es uno de los ejes principales en la estrategia de sustentabilidad para la implementación de los ODS que deben propiciar las empresas para que éstos se cumplan. Para ello es fundamental la construcción de acuerdos intersectoriales, ya que existe una gran cantidad de retos a los que un único actor no puede dar respuesta por sí solo.

También se resaltó la importancia de la territorialidad de las iniciativas y de la adaptación de los ODS a los contextos y sus necesidades específicas en cada país, con el fin de que las mismas no queden desarticuladas de la realidad contextual.

¹ Para información adicional sobre el CNCPS se puede consultar su página web: <<https://www.argentina.gob.ar/politicassociales>>.

² La página web de AMIA da cuenta de la multiplicidad de acciones desarrolladas por la institución: <<http://www.amia.org.ar>>.

³ Más información sobre la Agenda 2030 disponible en la página web: <<http://www.odsargentina.gob.ar>>. El Informe Voluntario Nacional (2017) presenta el enfoque adoptado por el Estado Argentino para adaptar las metas de los ODS al contexto nacional. Disponible en línea: <http://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/ods/ivn_16-06_.pdf>.

La segunda jornada tuvo lugar los días 24 y 25 de agosto de 2017 y se debatió sobre “Trabajo decente, igualdad e inclusión social”. En esa oportunidad, se hizo énfasis en las dificultades que tienen las personas en situación de vulnerabilidad para incluirse en el mercado laboral y en cómo esta situación afecta el bienestar de la comunidad en su conjunto, ya que el trabajo decente es un requerimiento mínimo y necesario para la consecución de la igualdad en cada sociedad.

Durante este encuentro, los expositores ahondaron en la situación actual del mercado laboral en Argentina y en las transformaciones recientes en un mundo globalizado, en las estrategias para acortar la brecha y acceder a un empleo decente, en las altas tasas de trabajo informal que existen en nuestro país, en cómo repercute el género en el trabajo, y en las perspectivas laborales para los jóvenes.

Existen muchos interrogantes abiertos para los cuales se necesita la construcción de estrategias integrales que atiendan estas demandas: ¿Cómo se generan políticas públicas que no sean reduccionistas a economías de subsistencia? ¿Cómo hacer para que la sociedad pueda optimizar su capital educativo? ¿Cómo garantizar que todos tengan de piso los mismos derechos?

Nuevamente se destacó la necesidad de cooperación articulada entre el Estado, el sector empresarial y la sociedad civil para superar el gran desafío a futuro de la creación de trabajo decente para todas y todos los ciudadanos de nuestro país.

“Derechos y políticas de apoyo y cuidado” fue la temática para la tercera jornada de capacitación internacional, realizada los días 18 y 19 de septiembre de 2017. Allí se trabajaron diversos ejes en torno al derecho al cuidado: la feminización de los cuidados, el envejecimiento poblacional y las políticas de cuidado, las evidencias y prácticas sobre políticas de cuidado para la infancia, los desafíos sobre las políticas de apoyo a personas con discapacidad, y la creación de una agenda nacional de cuidados en torno a la Agenda 2030.

Las tareas de apoyo y cuidado constituyen una dimensión esencial para el desarrollo. Es importante partir del reconocimiento de que el cuidado de las personas se ha convertido en el nuevo desafío para las políticas públicas y de la necesidad de promover el cuidado como un derecho.

En efecto, la Agenda 2030 no debe mirarse sólo en su transversalidad sino también en cada ciclo de vida: primera infancia, niñez y adolescencia, juventud, adultos mayores, etc. Este enfoque implica una nueva concepción de la relación entre los/as individuos, las familias y el Estado, basada en la responsabilidad social del cuidado de las personas.

La última jornada tuvo lugar el 28 de noviembre con la temática de “Niñez: abordajes frente a la pobreza y pobreza extrema”. Dicho evento tuvo como objetivo analizar los desafíos y estrategias que enfrenta nuestro país en la consecución de los ODS para todos los niños y niñas.

Se argumentó sobre la necesidad de adoptar un enfoque multi-

dimensional de la pobreza y de incorporar la perspectiva de las niñas y niños sobre su situación. Se destacó también la importancia de mejorar la información estadística disponible, de forma que se pueda visibilizar esta problemática en toda su magnitud y realizar una proyección social en materia de desarrollo humano, así como evaluar en forma fehaciente qué funciona y qué no para erradicar la pobreza infantil. Las sociedades democráticas modernas necesitan buenas y mejores estadísticas sociales públicas y privadas para visibilizar los derechos de la niñez, ya que es un segmento de la población que no tiene voz, voto, ni representación directa.

Son muchos los problemas o derechos vulnerados que estarían quedando invisibilizados y/o sobredimensionados debido a la falta de sesgos en la información estadística disponible. Por lo tanto, es prioritario fortalecer y complementar la información existente para realizar mejores diagnósticos, que permitan orientar a los tomadores de decisión en la puesta en marcha de políticas públicas que den respuesta a la difícil situación que padecen los niños pobres en la Argentina.

Por último, se reflexionó sobre la deuda existente que urge saldar con la infancia, los recursos y herramientas necesarios para generar un tratamiento responsable sobre los temas relacionados con la niñez, y la cobertura en los medios de comunicación de niños y adolescentes desde una perspectiva de derecho amplia e integral.

El CNCPS y la AMIA agradecen a los diferentes expertos nacionales e internacionales, funcionarios públicos, representantes del sector privado y de la sociedad civil, y a todos los participantes que formaron parte de estos encuentros y comparten la misma aspiración de un mundo con un modelo de desarrollo sostenible, que promueva la igualdad de oportunidades y garantice un piso de derechos sociales para todas y todos sus ciudadanos.

Sin duda, el enorme desafío que nos convoca requiere de una perspectiva multidimensional, articulada y compleja sobre las problemáticas prevalentes en nuestro país y a nivel internacional. Esperamos que estas cuatro jornadas hayan brindado con diferentes aportes y herramientas un espacio para la reflexión y la construcción de una mirada intersectorial, que contribuya con un espíritu innovador a la consecución de los ODS de la Agenda 2030 y de una sociedad más equitativa y justa.



V A L O R

Responsabilidad Social Empresaria: tendencias e integración de la cadena de valor



- Conferencia Paloma Lemonche.
- Objetivos de desarrollo sostenible y cadena de valor. Oportunidades y Desafíos.
- Sistemas de gestión y auditorías en la cadena de valor.
- Compras sostenibles públicas y privadas.

Conferencia Paloma Lemonche

Gestión sostenible de la cadena de valor:
Oportunidades y desafíos

PALOMA LEMONCHE

Especialista en Compras y Sostenibilidad Empresarial. Madrid (España).
Conferencia impartida en Buenos Aires el 10 de mayo de 2017.

Twitter: @plemonche



¿QUÉ?

Las empresas no son entes aislados, sino que interactúan con otras empresas para llevar a cabo sus operaciones. Componen toda una red o cadena de valor que se extiende desde la obtención de materias primas y materiales y su transformación en productos y servicios, hasta la distribución de estos a los consumidores finales. Es decir, construyen lo que se denomina la cadena de suministro.

Desde hace unos años se observa un incremento muy importante de la externalización de actividades empresariales y de la subcontratación de servicios. En este entorno de cadenas de valor internacionales, complejas y con alto riesgo de incurrir en malas prácticas en lo laboral o en lo ambiental, el cliente-empresa responsable debe asegurarse de que toda su cadena de suministro responde a unos estándares internacionales de ética y responsabilidad y, en su caso, a unos valores empresariales voluntariamente asumidos e irrenunciables que se habrán de comunicar formalmente. Es

importante señalar que la responsabilidad del cliente no sustituye a la del proveedor, pero las posibles irresponsabilidades del proveedor sí se pueden transmitir a la cuenta de resultados y a la reputación de su cliente. Los errores, incumplimientos o -eventualmente- abusos del proveedor en sus propias operaciones, se transmiten a lo largo de toda la cadena de valor y van asociados a la respuesta y a la imagen de marca que la empresa destinataria ofrece a su propio mercado y, en general, a todos sus grupos de interés ante los que debe rendir cuentas.

Figura 1 – Cadena de valor extendida



(Elaboración propia a partir de Porter, 1985)

Una incógnita que se plantea con frecuencia en la gestión de la RSE en la cadena de valor es hasta dónde alcanza la responsabilidad de la empresa en la gestión de los impactos sociales y ambientales de su actividad. Los organismos internacionales de referencia determinan que la responsabilidad de la empresa alcanza “hasta donde lleguen los impactos sociales y ambientales tanto de su actividad como la de las empresas con las que colabora”. Así, por ejemplo, los Principios Rectores de Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas (conocidos como “Marco Ruggie”) [Naciones Unidas, 2011], especifican la “obligación de las empresas de respetar los derechos humanos, actuando con la debida diligencia para no vulnerar los derechos de terceros, y reparar las consecuencias negativas de sus actividades”. Y esta responsabilidad incluye “tratar de prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionadas con operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales, incluso cuando no hayan contribuido a generarlos.”

En este contexto global de fomento de la RSE como herramienta de mejora de la competitividad y la cohesión social, y donde la empresa es un eslabón en un flujo continuo de bienes, servicios e información, es posible transmitir los principios de responsabilidad y sostenibilidad a los proveedores y exigir de ellos en consecuencia prácticas responsables con la sociedad, el medioambiente y sus propios empleados. Se pueden promover iniciativas conjuntas de mejora y, en su caso, establecer condiciones restrictivas para la contratación con los proveedores que no cumplen.

¿POR QUÉ?

La gestión de las compras o de la cadena de proveedores se ha convertido en uno de los temas clave para una gestión empresarial responsable. La integración de prácticas responsables en una cadena de suministro globalizada es parte esencial del enfoque estratégico de la Dirección de las empresas a escala mundial, que buscan incorporar aspectos ambientales y sociales en la relación con todos sus grupos de interés, sin importar el país en el que operen. La responsabilidad de las empresas ha dejado atrás las barreras geográficas, y distintos casos bien conocidos han demostrado que la falta de ética y transparencia en la relación con los proveedores pueden llegar a afectar seriamente a las empresas, perjudicando su reputación.

Varias son las claves que determinan la necesidad de abordar de manera rigurosa la gestión de la responsabilidad social con el objetivo de conseguir y mantener una buena reputación empresarial, en el entorno global actual:

- La ciudadanía manifiesta de manera creciente una intensa demanda social de actividad empresarial sostenible, es decir, de que las empresas asuman sus impactos y gestionen sus operaciones de manera responsable.
- Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) permiten ahora más que nunca que se divulguen los posibles

comportamientos indebidos de las empresas con una tremenda facilidad y sin límites geográficos.

- A lo largo del siglo XXI, el capital se ha hecho muy consciente de la vinculación entre reputación y valor financiero. Por ello, el interés de los inversores por obtener información no financiera determina que las empresas que aspiran a obtener la atención de los inversores sean capaces de demostrar que gestionan adecuadamente sus riesgos de reputación mediante una eficaz gestión empresarial en sus dimensiones social y ambiental.
- La globalización y el aumento de la subcontratación de actividades ha propiciado la creación de cadenas de valor cada vez más complejas, no sólo en su estructura (más largas y diversas) sino también en su operativa (productores en países en desarrollo, mayores riesgos éticos y socio laborales). Esta complejidad aumenta muy significativamente los efectos de posibles vulneraciones de principios éticos en la cadena de valor sobre la reputación de las empresas propietarias de las marcas.
- Por último, innovar en responsabilidad social e implantar mecanismos de gestión de la RSE que pongan a las personas y el planeta por delante o, al menos, al mismo nivel que la gestión económica, permite a las empresas una valiosa diferenciación de su competencia en un mercado global y en continua evolución.

Como resultado de la aplicación de un enfoque sistémico de responsabilidad social, además de asegurar la sostenibilidad social y ambiental a lo largo de toda la cadena de valor, es posible mejorar la eficiencia de los procesos de compraventa, minimizar riesgos regulatorios y de reputación. Se incrementa así el valor de los activos intangibles, se logra gestionar de forma responsable los impactos en la sociedad, y aportar coherencia global a las políticas de RSE de todos los actores involucrados en el sistema económico.

¿QUIÉN?

En cuanto a los roles y responsabilidades en la empresa relacionados con la gestión de la RSE en las Compras y la cadena de suministro, se constata lo siguiente:

- La estrategia corporativa de RSE se decide en el Consejo de Administración y se ejecuta por la Alta Dirección.
- La gestión de RSE depende de departamentos especializados, que reciben distintos nombres como “Sostenibilidad”, “Responsabilidad Social”, “Comunicación y RSE”, etc.
- A pesar de ser Compras, la responsable natural de aglutinar el valor RSE de la cadena de aprovisionamiento no suele tener fijados objetivos de RSE, por lo que éstos quedan circunscritos a los departamentos específicos de RSE.

Figura 2 – Responsabilidades de RSE y Compras



(Elaboración propia)

La implantación de la RSE en las empresas deberá ser impulsada por la Dirección General (CEO), quien deberá asumir públicamente los compromisos de sostenibilidad adquiridos con los grupos de interés, y ser el centro de coordinación y promoción de las actuaciones del Plan de RSE en todas las áreas departamentales.

Al estar la responsabilidad central de la RSE en departamentos especializados, es imprescindible que exista una excelente coordinación entre el Director de Sostenibilidad (o equivalente) y el Director de Compras (sin olvidar el papel de supervisor ejercido por el Director de Cumplimiento o Compliance Officer), siempre con el apoyo y el compromiso de la Alta Dirección, para que la RSE alcance de manera eficaz a todos los implicados a lo largo de la cadena de valor.

Gestionar de forma ética el proceso de selección y gestión de proveedores es esencial para la buena reputación de la empresa. Disponer de políticas claras de actuación ética, conocidas por empleados y directivos y cuya aplicación pueda ser monitorizada, permitirá crear un clima de confianza que contribuirá muy eficazmente a un diálogo franco, abierto y constructivo en la cadena de suministro.

¿CÓMO?

La implantación de la RSE en la empresa sigue un proceso análogo al de la planificación estratégica convencional, aunque con el objetivo concreto de la sostenibilidad. La elaboración de un Plan de Responsabilidad Social y la implantación de un sistema de gestión de RSE no difiere de los métodos tradicionales de planificación y gestión, salvo en que la RSE los contempla y los plantea desde una nueva óptica, la del “triple balance” (económico, social y ambiental), y en que incorpora nuevos interlocutores, nuevos aspectos de interés y nuevas exigencias de diálogo y transparencia.

Podríamos sintetizar las siguientes fases de integración corporativa de la RSE:

- **Conocerse:** Lo primero que debe hacer una empresa que quiera incorporar la RSE a su gestión y a la de su cadena de valor es realizar un ejercicio de autodiagnóstico para identificar cuáles son los impactos más relevantes (en su actividad, ámbito y contexto particular) a los que debe hacer frente y quiénes son sus grupos de interés.

- **Dialogar:** La RSE se apoya en un diálogo abierto y constructivo con los grupos de interés o interlocutores naturales: propiedad/ accionistas, empleados, clientes, proveedores, etc. Es fundamental establecer este diálogo para conocer sus necesidades y expectativas con respecto al funcionamiento de la empresa, y abrir canales de comunicación activa con los interlocutores más relevantes.

- **Comprometerse:** La empresa, a partir de sus propios valores y metas, y en respuesta a los que sus grupos de interés esperan de ella, debe asumir públicamente el compromiso de gestionar sus impactos positivos y negativos, y alinear su desempeño con los objetivos de desarrollo sostenible.

- **Planificar adecuadamente la estrategia,** los objetivos, las políticas y las acciones más adecuadas en el contexto específico de cada empresa con el objetivo de implantar con éxito su propia responsabilidad social.

- **Implantar y medir:** En un proceso de mejora continua, análogamente a lo que ya es habitual en el ámbito de la calidad, la gestión ambiental, la excelencia y la prevención de riesgos laborales, se implantará el plan de acción diseñado. El mismo deberá involucrar de manera transversal a todos los departamentos y funciones de la organización, y llevará aparejado los correspondientes mecanismos de supervisión y control.

- **Comunicar de forma transparente:** La RSE obliga a quien la asume a rendir cuentas de sus acciones a sus grupos de interés. Comunicar no es el objetivo, pero sí es necesario para informar del desempeño responsable a los grupos de interés, de cuya percepción depende finalmente la reputación de la empresa.

- **Involucrarse:** Una empresa responsable no solamente actuará por valores y de forma consciente de sus actos, sino que hará partícipes de ello a las organizaciones con las que se relaciona para promover las buenas prácticas de RSE en sus círculos de influencia. La RSE se comparte tanto a lo largo de la propia cadena de valor (con empleados, clientes, proveedores y otros agentes implicados), como con otras entidades afines (por ejemplo, a través de asociaciones sectoriales, en alianzas con otras entidades públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro, o en foros de RSE *multistakeholder*).

Por la propia definición de RSE, la base de partida es el cumplimiento estricto de la legislación vigente, tanto la más próxima a la empresa (local, autonómica, nacional) como la normativa internacional que le sea de aplicación; por ejemplo, el cumplimiento de los convenios internacionales relativos a condiciones laborales y derechos humanos. A medida que la ley incorpora exigencias que antes quedaban a discreción voluntaria de cada empresa (por ejemplo, la legislación ambiental o las leyes de integración de la discapacidad), la base de la RSE “se mueve” y sus actuaciones seguirán aportando ese “algo más” que en cada momento demanden la sociedad y el mercado.

La RSE no tiene techos máximos, sino que cada empresa

pondrá sus límites donde desee, de acuerdo a lo que la sociedad espera de ella. No serán lo mismo las actuaciones de RSE en una gran empresa multinacional que en una pequeña pyme de ámbito local, en una empresa petrolera o en un desarrollador de software, en una industria tecnológica que en una empresa de distribución. Es importante destacar que la RSE no puede quedarse en una mera declaración de buenos propósitos, y que la ejecución de las políticas de RSE requerirá de procedimientos de supervisión y control, especialmente en ámbitos de riesgo como es el caso de la cadena de suministro. Compras podrá ejercer ese control a través de códigos y estándares, y llevando a cabo auditorías, tanto el ámbito de la propia empresa como en el de los proveedores.

A partir del establecimiento de la estrategia de RSE, la empresa elaborará un plan de acción adecuado a sus necesidades, entorno y recursos. Lo más operativo es estructurar este plan por departamentos o funciones, identificando las acciones a abordar y los objetivos a alcanzar con el foco puesto en los diferentes grupos de interés, como se describe a continuación.

- **Propiedad/accionistas:** Acciones dirigidas a la mejora de la gobernanza de la empresa y la gestión de su reputación para mantener y aumentar su valor financiero, como la aplicación de códigos éticos, el reporting no financiero y la inversión socialmente responsable, todo ello en un marco de transparencia y buen gobierno.
- **Clientes:** Acciones dirigidas a proteger la salud y la seguridad de los clientes y usuarios, y a establecer con ellos canales de comunicación para incorporar sus demandas en los productos a través, por ejemplo, de un etiquetado responsable.
- **Empleados:** Acciones dirigidas a la mejora de las condiciones laborales y el entorno de trabajo, salud y seguridad, igualdad y no discriminación, gestión de la diversidad, formación y desarrollo, conciliación, etc.
- **Proveedores:** Acciones dirigidas a homologar proveedores y suministros con criterios de sostenibilidad (compra sostenible), a gestionar riesgos en la cadena de suministro y a fortalecer la sostenibilidad de manera integral a lo largo de la cadena de valor, fomentando la ética y el cumplimiento de los acuerdos comerciales adquiridos.
- **Sociedad:** Acciones dirigidas a fomentar el desarrollo y crear valor social en la comunidad en la que opera la empresa, a través de una relación ciudadana y colaborativa con las Administraciones Públicas, la promoción del desarrollo socioeconómico local, y la participación en programas de inversión social con organizaciones del tercer sector.
- **Medioambiente:** Acciones dirigidas a reducir los impactos ambientales de la empresa, mitigar daños, incrementar la eficiencia energética, reducir emisiones y vertidos, y optimizar la gestión de residuos a través de programas de reducción, reutilización y reciclaje.

Figura 3: La empresa en relación con sus grupos de interés



(Elaboración propia)

El Departamento de Compras deberá tener un papel protagonista en la definición y ejecución de las acciones dirigidas a proveedores y colaborar en el resto de actuaciones del Plan de RSE. Para ello, la RSE debe entenderse como un motor de la innovación y la competitividad, que se promueven en los proveedores a través de la compra responsable. La innovación responsable propicia cambios positivos en el sistema productivo de los proveedores, permitiendo disponer de productos más competitivos y sostenibles. Por otra parte, mediante la Compra Pública Sostenible, las Administraciones Públicas también incorporan en sus propios procesos internos de consumo y contratación las exigencias que se desean trasladar al resto de la sociedad asumiendo un papel pionero, demostrativo de que los cambios pueden y deben realizarse.

La incorporación innovadora de la RSE en las compras (públicas o privadas) aporta valores diferenciadores a los proveedores y ayuda a los gestores de compras a poder favorecer a aquellas empresas que muestren mayor consciencia del efecto de sus actividades en el desarrollo sostenible. Otro concepto que debe destacarse es que la selección de un proveedor responsable o la compra de un producto sostenible no deben suponer necesariamente un coste mayor. El cálculo de costes no se puede restringir al precio pagado por la compra, sino que hay que incorporar los diferentes factores de coste de adquisición, a lo largo de toda la vida útil del producto adquirido.

Además de la composición, forma y características de los productos a adquirir, un gestor de Compras responsable deberá investigar la forma en que ese producto se ha obtenido o fabricado, su origen y la forma de acceder a él. Cuando los riesgos se refieren a los impactos económicos o ambientales, existen formas más o menos precisas de cuantificarlos y valorarlos. Sin embargo, cuando se valoran los posibles impactos sobre las personas, los asuntos de índole laboral ("trabajo digno") o la posible violación de los derechos humanos, no es tan sencillo reducir estos aspectos a cifras, y es preciso emplear métodos cualitativos. En estos casos, el análisis de riesgos requerirá atender a una variedad de factores como la localización geográfica del proveedor, el sector económico al que pertenece, su

tamaño, organización y estructura, su compromiso y desempeño con la sostenibilidad, el tipo de producto o servicio a adquirir o las relaciones del proveedor con sus grupos de interés. Estos factores permiten clasificar a los proveedores en función de su nivel de riesgo y diseñar, en consecuencia, las oportunas estrategias de gestión de la cadena de suministro. A partir del análisis de riesgos es posible diseñar un plan de acción y establecer los oportunos mecanismos de revisión y control.

La norma ISO 26000 Responsabilidad Social [ISO (2010)] dedica el capítulo 6.6 a la materia “prácticas justas de operación”, y en él recomienda lo siguiente para “promover la responsabilidad social en la cadena de valor”:

- Integrar criterios éticos, sociales, ambientales, de igualdad de género, y de salud y seguridad en las políticas y prácticas de compra.
- Animar a otras organizaciones a que también lo hagan, sin coartar la libre competencia.
- Llevar a cabo el debido seguimiento de las organizaciones con las que se relaciona para que no se vea afectado el cumplimiento de los propios compromisos de RSE.
- Considerar la posibilidad de apoyar a organizaciones pequeñas relacionadas, mediante sensibilización, información y apoyo.
- Participar activamente en incrementar la toma de conciencia en RSE en el ámbito de influencia.
- Promover un trato justo y práctico de los costes y beneficios de la implementación de la RSE: Por ejemplo, pagando precios justos, reclamando plazos de entrega adecuados y ofreciendo contratos estables.

Estas recomendaciones deberían ser suficiente guía para establecer unos criterios de responsabilidad social en la gestión de proveedores. Sin embargo, su aplicación no ha sido hasta el momento tan eficaz como la de otros asuntos contemplados en la norma. En lo que respecta al alcance de la esfera de influencia de las empresas, la ISO 26000 la define como el “ámbito o alcance de una relación política, contractual o de otra índole, a través de la cual una organización tiene la capacidad de afectar las decisiones o actividades de individuos u organizaciones”. La norma ISO especifica que una organización es responsable de los impactos de sus decisiones y actividades sobre las que tiene un control tanto formal como de facto. Además de ser responsable de sus propias decisiones, una empresa puede influir y afectar el comportamiento de otras organizaciones con las que tiene relación, en un marco común de desarrollo sostenible.

En este sentido, la ISO 26000 coincide con la descripción que hacen de este aspecto los Principios Rectores de Empresa y Derechos Humanos de Naciones Unidas. Estos principios establecen la necesidad de llevar a cabo por parte de las empresas la “debida diligencia” en sus operaciones: “Con el fin de identificar, prevenir, mitigar y responder ante las consecuencias negativas de sus actividades sobre los Derechos Humanos”. Este proceso debe incluir una evaluación del impacto real y potencial de las

actividades sobre los Derechos Humanos, la integración de las conclusiones, y la actuación al respecto; el seguimiento de las respuestas y la comunicación de la forma en que se hace frente a las consecuencias negativas”. Y esta recomendación “incluye las consecuencias negativas sobre los Derechos Humanos que la empresa haya provocado o contribuido a provocar a través de sus propias actividades, o que guarden relación directa con sus operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales”.

En 2017 se publicó la norma ISO 20400 Compras Sostenibles [ISO (2017)], basada en la norma ISO 26000, a partir de las aportaciones de expertos y organismos de más de 40 países. Esta nueva norma proporciona directrices concretas para integrar la RSE en la gestión de compras de las organizaciones, definiendo los principios de sostenibilidad en términos de responsabilidad, transparencia, respeto a los derechos humanos y comportamiento ético. ISO 20400 ayuda a las organizaciones a cumplir con sus responsabilidades, sirviendo de guía para comprender qué son las compras sostenibles y cuáles son los impactos sobre la sostenibilidad a través de los diferentes aspectos de la actividad de compras: políticas, estrategias, organización, procesos y modelos de implantación. [Lemonche, P. (2016)].

EN RESUMEN

La integración de prácticas responsables a lo largo de una cadena de valor global debe ser hoy parte esencial del enfoque estratégico de las empresas, que deben gestionar adecuadamente sus impactos ambientales y sociales en la relación con todos sus grupos de interés. La compra sostenible o compra responsable materializa el esfuerzo de las organizaciones por lograr una mayor coherencia entre sus diferentes políticas, mejorando su competitividad global y liderando los cambios positivos en las pautas de producción y consumo.

Mediante la práctica sistemática de la compra sostenible se genera una nueva herramienta transformadora del entorno, que va más allá de la labor sensibilizadora o educativa y se adelanta a los cambios legislativos. Las empresas grandes pueden transmitir sus valores, exigir comportamientos responsables y apoyar a aquellas empresas más pequeñas con las que se relacionan. De esta forma, la responsabilidad social se transmite entre organizaciones, creando una respuesta coherente y compartida de todos los involucrados en la cadena de valor hacia el desarrollo sostenible.

REFERENCIAS

- ISO (2010): “ISO 26000:2010 - Guía de Responsabilidad Social”.
 ISO (2017): “ISO 20400: 2017 - Compras Sostenibles”.
 Lemonche, P. (2016): “Compras y sostenibilidad: hacia la norma ISO 20400”. Revista ComunicaRSE, 22 de julio de 2016.
 Naciones Unidas (2011): “Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos”. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.
 Porter, M.E. (1985): “Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance”. New York: The Free Press.

Objetivos de desarrollo sostenible y cadena de valor. Oportunidades y desafíos



El primer panel de la *Jornada RSE – Tendencias e integración de la cadena de valor* tuvo lugar el 10 de mayo de 2017 y lo integraron **René Mauricio Valdés**, Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas y Representante Residente del PNUD en Argentina; la **Lic. María Cornide**, Secretaria de RSE, Confederación Argentina de la Mediana Empresa; la **Lic. Betina Del Valle Azugna**, Gerente RSE, Grupo Sancor Seguros; el **Ing. Gustavo Molfino**, Gerente de Producción, Cormorán. El panel fue moderado por el **Mag. Luis Di Pietro**, Coordinador de ODS, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

Durante el panel se desarrollaron temáticas vinculadas a la gestión de la cadena de valor sostenible que deben promover las empresas para contribuir a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Se destacó también la importancia en la Agenda 2030 del sector empresario y de los municipios. Se mencionaron experiencias concretas de dos empresas miembros del Pacto Global como Sancor Seguros y Cororán S.A., ambas con trayectoria en Responsabilidad Social Empresaria y con gran inserción territorial. También se subrayó la necesidad de incorporar a las PyMes en los ODS, por ser un sector que tiene una gran relevancia como generador de empleo y por su alcance e impacto a nivel local.

LOS MUNICIPIOS Y EL SECTOR EMPRESARIO

La Asamblea General de la ONU adoptó en 2015 la Agenda

2030 para el Desarrollo Sostenible, un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad. La agenda definió 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con 169 metas que fueron aprobados por todos los estados miembros de las Naciones Unidas luego de dos años de consultas públicas, negociaciones entre los países y una amplia interacción con la sociedad civil.

Asimismo se definió que es responsabilidad de cada país adaptarlos a su realidad y a sus necesidades. En este sentido, el proceso de localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel municipal supone el trabajo de integración de los objetivos globales a los ejes estratégicos de la política gubernamental.

En pos de lograr las diferentes metas, en la Agenda 2030 se han incorporado dos actores que no estaban en las iniciativas previas de Naciones Unidas. El primero refiere al gobierno municipal que, además de figurar en 15 ODS, tiene un objetivo específico. En efecto, el ODS 11 sobre Ciudades y Comunidades Sostenibles es uno de los ejes del proceso de localización. Este objetivo refuerza la certeza de que es en los territorios y en los municipios donde será posible resolver y trabajar las cuestiones centrales relacionadas al desarrollo sostenible.

El otro actor que se incluye en la Agenda 2030 es el sector empresario. En efecto, las corporaciones, las grandes empresas y también las PyMes participaron activamente durante los dos

años de negociación y puesta en común de los objetivos propuestos. El resultado final indica que este sector atraviesa los nudos centrales de la agenda y esto los convoca a alinear sus estrategias en el marco de los ODS. En este contexto se gestó la Red del Pacto Global de Argentina, una iniciativa de responsabilidad social corporativa que viene trabajando hace años. Su objetivo es concientizar al sector empresarial y al resto de los actores para generar un compromiso con los 10 principios universales de Naciones Unidas.

En este sentido, el repaso de la experiencia concreta de empresas y organismos sectoriales sobre el territorio permitirá descubrir el impacto de las estrategias del sector empresario en el marco de la Agenda 2030.

LA EXPERIENCIA DE SANCOR SEGUROS Y CORMORÁN S.A.

Hace más de 11 años que el grupo Sancor Seguros lleva adelante su proyecto de responsabilidad social empresaria (RSE) y en el año 2009 la compañía adhirió al Pacto Global de Naciones Unidas. Desde esa fecha busca alinear sus procesos productivos con los principios que sostiene el pacto en temas como Derechos Humanos, Derechos Laborales, Medio Ambiente y Anticorrupción. Cuando se comunicaron los nuevos desafíos de los ODS, en septiembre de 2015, Sancor Seguros ya venía trabajando junto a la Red Argentina del Pacto Global. En ese momento la empresa estudió minuciosamente los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y definió cuáles resultaban estratégicos para su negocio. Sobre esta base, durante el año siguiente se realizó un análisis de materialidad que permitió cruzar los ejes de la estrategia corporativa con los 11 ODS que finalmente fueron seleccionados. De esta forma comenzaron a trabajar con el resto de los empleados y los proyectaron a toda la cadena de valor.

Hacer un análisis de materialidad en una empresa como Sancor Seguros implicó en primer lugar identificar aquellos temas relevantes para el negocio de la compañía. El trabajo se hizo en base a las opiniones y expectativas tanto de los que dirigen la empresa como de aquellos grupos de interés a los que afecta o de los cuales es afectada. En un comienzo el espectro temático fue amplio y luego se fue sometiendo a votación, tanto de los grupos de interés como de la alta dirección, de modo tal de ir detectando los temas fundamentales. Por ejemplo, en el Grupo Sancor Seguros se seleccionaron cinco temas centrales que se cruzan con los ODS. Al ser una empresa de seguros los ejes principales son: “conciencia aseguradora”, “preocupación por la prevención”, “salud y bienestar”, “ética e integridad” y “compromiso con el medio ambiente”. Como se puede ver, todos tienen que ver con su negocio.

El caso de Cormorán S.A. muestra la experiencia de una empresa santafecina dedicada al servicio mayorista, que nació hace cuarenta años y que luego derivó en supermercado. Con 6 sucursales en Rafaela y una en San Francisco, en la provincia de Santa Fe, la empresa incorporó los objetivos éticos a su negocio a través del Pacto Global, al que adhirió en 2010. La formalidad del Pacto Global le permitió visualizar indicadores así como también evaluar cómo impactan a nivel local las buenas prácticas de RSE. Asimismo, se enmarcaron en un contexto que les permitió

compartir proyectos y objetivos con otros actores, tanto colegas territoriales de Rafaela, como autoridades de gobierno, Universidades y asesores. Cormorán S.A. realizó varios trabajos de diagnóstico para evaluar dónde estaban ubicados y eso derivó en el diseño de un plan estratégico en el que definieron las líneas de acción para trabajar en los ODS.

Es posible afirmar que la RSE, fuera de su positivo impacto social, es también un buen negocio para las empresas. Un ejemplo concreto de Cormorán S.A. ilustra esta afirmación. La empresa detectó un inconveniente en los productos frutihortícolas en su cadena y buscó la forma de trabajar con su cliente para cuidar y mejorar el producto final. Luego de verificar el problema se buscaron soluciones en forma interdisciplinaria junto con la Universidad Nacional del Litoral y los demás actores de la cadena de valor. Así fue que entablaron conversaciones con los productores de quinta que están en el cinturón frutihortícola de Santa Fe para pedirles que produzcan lechuga, pero que en lugar de embalarla de a 30 kilos en una caja apretada donde se arruinaba, coloquen 10 plantas en un cajón plástico provisto por la empresa. De esa manera se evitó el deterioro del producto desde la cosecha, se mejoró el manejo en la cadena logística y el resultado final redundó en un mejor aprovechamiento en la venta. Con un incremento del 20% al 30% de precio de venta, el productor encontró un incentivo para entregar un producto con mejor tratamiento desde el inicio. Y esta diferencia de precios Cormorán S.A. la absorbe con los ahorros en las pérdidas de la cadena y con la imagen de calidad del producto en sus góndolas. El ejemplo muestra cómo una cadena chica que propone una mejora en una práctica laboral, le transfiere tecnología al productor y le fija un precio justo por el producto. En este caso, la cadena de valor funcionó sobre la base de un compromiso común y el resultado final radica en que se tiran menos alimentos por malas prácticas. Esta acción impactó en varios Objetivos de Desarrollo Sostenible pero también la empresa entendió que podía desarrollar productores y mejorar sus propios procesos.

LA IMPORTANCIA DE LAS PYMES

Se ha instalado una impresión errónea de que la sostenibilidad es algo caro, un lujo que sólo se pueden dar las grandes empresas. Los ejemplos relevados indican que esta es una visión incorrecta. Las experiencias de Sancor Seguros y Cormorán S.A. confirman que es posible lograr estos objetivos en el trabajo diario de una empresa más allá de su tamaño, a través de las buenas prácticas tanto laborales como ambientales y de entender que los negocios deben ser éticos y transparentes. Si bien se puede afirmar que las empresas grandes, por fortalezas propias de su naturaleza han tomado el liderazgo del sector privado en la promoción de los ODS, las PyMes también tienen una enorme relevancia e impacto. Los motivos son tan variados como contundentes. En primer lugar porque las pequeñas y medianas empresas están ancladas en el territorio en el cual se desempeñan y esto les permite generar un liderazgo local. Pero también porque, debido a su tamaño, establecen una relación más próxima con sus empleados. Además, según cifras del

Ministerio de Producción, en Argentina el 98% de las empresas son PyMe y estas son responsables del 70% del empleo privado en el país.

CAME es la Confederación Argentina de la Mediana Empresa. Tiene 61 años de historia y representa a 1544 asociaciones, centros y cámaras del tejido productivo PyMe de todo el país. La Secretaría de Responsabilidad Social de CAME existe desde 2010, año en que se reveló la importancia de instalar la temática de la Responsabilidad Social entre sus socios. En esos años todavía había desconocimiento de la temática pero las tendencias generales jugaron a favor y lo que antes tenía que ver con la inversión social privada o con una vieja noción de filantropía, se fue reconvirtiendo a la nueva noción de sustentabilidad, sobre la base de criterios y conceptos más contemporáneos.

Desde 2015, CAME forma parte de la Red del Pacto Global de Naciones Unidas. Producto de esta unión se estableció que la Confederación en tanto institución debía liderar la inserción y el compromiso PyMe en la promoción de los ODS. Fue así que se lanzó un plan estratégico y promovieron iniciativas tales como el desarrollo de una red de referentes de Responsabilidad Social liderados por CAME en muchas ciudades del país con el fin de trabajar distintas temáticas de RSE en sus territorios bajo el lenguaje común que proveen los ODS.

LA ARTICULACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Una cuestión central en las alianzas para el desarrollo que implica la Agenda 2030 es la articulación público-privada. En la gestación de espacios y ámbitos de articulación, la Red del Pacto Global cumple una función fundamental porque favorece el diálogo entre las empresas y el sector estatal. Naciones Unidas es una entidad intergubernamental y por ello se trabaja siempre de la mano de los organismos públicos, y es por mandato de esas autoridades públicas que se trabaja con el sector privado, con ONG's y con Universidades. En este marco, el trabajo del Pacto Global se hace en contraparte y en alianza con alguna entidad pública ya sea de nivel nacional o provincial. Para abordar temas específicos, la Red cuenta con grupos de trabajo que llevan adelante las acciones por el clima y también tiene un grupo llamado "Grupo de Empresas por la Igualdad", donde se abordan objetivos específicos. En definitiva, el Pacto Global de Naciones Unidas brinda herramientas para trabajar sobre objetivos que son de interés público y global. A continuación se presentan algunos ejemplos que permiten ilustrar este tipo de trabajo en alianza entre el sector público y el privado.

Sancor fue de alguna manera el propulsor del Pacto Global en Rafaela, lo que generó un alto impacto a nivel local. En efecto, a partir de un plan estratégico realizado en 2007, el centro comercial de Rafaela determinó la necesidad de trabajar en RSE. El gobierno local también apoyó y se ha venido trabajando en forma coordinada en varias temáticas, como la cuestión de los residuos. Con este tipo de iniciativas se logró que la población de Rafaela separe la basura en un 85%. Por otra parte, Sancor eligió 56 metas. Una de ellas, vinculada al objetivo 3, es de "sa-

lud y bienestar" y se propone disminuir para el año 2020 el 50 % de las muertes por accidentes de tránsito. Al pensar en este tema, que es de interés público, lo trabajaron tanto con sus clientes como con su cadena de valor liderando programas como "Motivadores Viales" e iniciativas sobre prevención de siniestros de tránsito en el ámbito laboral. Ese mismo objetivo lo trabajan junto al gobierno y las entidades reguladoras y fue llevado al comité consultivo de la Agencia Nacional de Seguridad Vial para trabajar de forma coordinada, en alianza con el sector público, por esa meta específica.

En Rafaela, Cormorán S.A. tiene una participación activa en la comunidad y ha encontrado ecos positivos vinculados a las alianzas público-privadas. No sólo comenzó a trabajar hace mucho tiempo la problemática ambiental con autoridades públicas, sino que también el Consejo Municipal distinguió a la empresa por una acción específica en el ODS 5 de Igualdad de Género, cuando decidieron otorgar a sus empleadas una licencia extendida de maternidad. Este tipo de acciones, aunque sean sencillas, tienen que tener una comunicación rápida y a nivel nacional. El objetivo de fondo es lograr una interacción transparente con el gobierno y así marcar una agenda común.

En conclusión, durante la jornada se destacaron una serie de objetivos de la Agenda 2030 que involucran a un conjunto de actores sociales. En efecto, el objetivo es no dejar a ningún sector de lado y ahí aparece un tema nodal que indica la impostergable y necesaria transición hacia una economía más baja en carbono. Para ello hay que generar regulaciones públicas y patrones sostenibles de producción y de consumo que deben ser apropiados por todos los sectores, incluidos los consumidores. Por otra parte, es fundamental la cuestión de las alianzas para el desarrollo. El ODS 17, por ejemplo, promueve el entendimiento entre países, la Cooperación Sur-Sur y la Triangular, pero también subraya la importancia del trabajo coordinado entre distintos actores que se genera a nivel local. Los casos de Cormorán S.A y Sancor Seguros han demostrado cómo empresarios, autoridades municipales, universidades y cámaras empresariales trabajaron en conjunto para lograr objetivos específicos. También se destacó la necesidad de incorporar a las PyMes en la Agenda 2030, ya que son las principales generadoras de empleo en el país y mucho de lo que hacen día a día está relacionado con los ODS. De todas formas, se detectaron temas pendientes tales como mejorar la calidad del empleo, las tasas de formalidad, la equidad de género, la salud y el bienestar. Por último, se destacó la importancia de la adaptación creativa de los Objetivos globales de Desarrollo Sostenible a las realidades y necesidades locales.

Sistemas de gestión y auditorías en la cadena de valor



El segundo panel de la *Jornada RSE – Tendencias e integración de la cadena de valor* tuvo lugar el 10 de mayo de 2017 y estuvo integrado por Ignacio Sabino, Responsable de Comunicaciones Corporativas, Henkel Argentina; **Esteban Roni**, Gerente de Desarrollo de Proveedores Telecom Argentina; **Cristian Perez**, Gerente de Asuntos Públicos, Coca Cola Argentina. El panel fue moderado por **Flavio Fuertes**, Punto Focal del Pacto Global Argentina, PNUD.

Durante el panel, los directivos de tres grandes empresas desarrollaron los desafíos vinculados a la extensión de los temas de la Responsabilidad Social Empresaria (RSE) y la sostenibilidad hacia las cadenas de valor. Los ejecutivos de las filiales argentinas de Coca Cola, Henkel y Telecom delinearon las estrategias de sus compañías respecto al desarrollo y auditoría de los proveedores, así como también sus diferentes abordajes de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

EXTENSIÓN DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL HACIA LA CADENA DE VALOR. EL TRABAJO CON LOS PROVEEDORES

La cadena de valor es una herramienta estratégica utilizada para determinar las actividades centrales del negocio y las competencias específicas que permiten a una empresa generar una ventaja competitiva. Este concepto propone un modelo general para representar las acciones de cualquier organización y considera a la empresa como una serie de actividades primarias -Logística

Interna, Operaciones, Logística Externa, Ventas & Marketing y Servicio Post-Venta- y de actividades de apoyo que añaden valor a sus productos y servicios. El concepto también puede ser utilizado para el análisis de la cadena de suministro y de las redes de distribución.

Al examinar la cadena de valor, se puede confirmar que una empresa es mucho más que sus principales marcas y productos. En efecto, una compañía es parte de un proceso muy amplio y complejo que finaliza con el producto en la góndola o con el servicio utilizado por el cliente, pero que puede comenzar en el sector productivo o en el sector agrícola. Entre el grupo de actores que conforman esa cadena de valor se encuentran los proveedores y los clientes. Si bien históricamente las empresas consideraban que el cliente era el factor más relevante, actualmente los proveedores han pasado a formar una parte central del proceso.

En este sentido, las compañías entienden que deben trabajar en conjunto con el objetivo de acompañar el desarrollo de sus proveedores y asumir el desafío de mejorar los procesos en torno a los temas vinculados con RSE. Telecom Argentina, Henkel Argentina y Coca Cola Argentina tienen una amplia experiencia en este sentido.

Telecom Argentina es una empresa con más de 25 años en el país, cuenta con aproximadamente 1600 proveedores y brinda

servicios de telefonía fija, móvil e Internet a 25 millones de clientes. Es una compañía que emite reportes de RSE desde el año 2007 y a partir de 2012 comenzó a desarrollar políticas para lograr un mayor acercamiento a los proveedores.

En la medida en que se fue extendiendo el concepto y el uso de RSE, la relación entre la empresa y sus proveedores se fue transformando y también fue cambiando su enfoque de compras. En efecto, cuando contaba con muchos proveedores la empresa usualmente intentaba lograr el mejor precio sin brindarles información adicional. Actualmente, en cambio, los proveedores de Telecom cuentan con información detallada y ya no se los selecciona únicamente por la mejor oferta y calidad del producto o servicio, sino que también se tienen en cuenta los procesos internos de esas empresas, los cuales son auditados y deben estar alineados a las políticas de RSE y de desarrollo sostenible de Telecom.

Henkel es una empresa química que tiene su casa matriz en Alemania. Se dedica a la fabricación de productos de limpieza para el hogar y el cuidado capilar para mercados de consumo masivo y también produce tecnologías adhesivas para los mercados industriales. Por este motivo, Henkel es un eslabón importante en la cadena de valor de muchas compañías multinacionales y a su vez también está vinculada con otras compañías que son sus proveedoras de materias primas químicas.

En 2011 Henkel se unió a la iniciativa mundial Together for sustainability, orientada a crear un punto de referencia en relación a la auditoría y mejora de la cadena de valor para las empresas del sector químico. A partir de esta iniciativa, a los proveedores se les asigna un puntaje en relación a su desempeño de sustentabilidad que se utiliza como un valor más dentro de las variables de negociación vinculadas con el precio, la calidad, el volumen y la logística. Al haber colocado el criterio de sustentabilidad en el mismo nivel que las otras variables tradicionales, el estándar ha subido.

Coca Cola Argentina está integrada por cinco compañías. Coca Cola Company, que es la dueña de las marcas y de las fórmulas de las bebidas, produce el concentrado y se lo vende a los cuatro embotelladores que hay en el país. La gran diferencia de Coca Cola respecto de otras compañías es que la producción de la bebida está tercerizada. De todas formas, como los embotelladores operan bajo la misma marca, las posibles deficiencias en sus procesos pueden tener un fuerte impacto en la empresa. Por otra parte, Coca Cola también produce aguas saborizadas y bebidas isotónicas. En estos casos, el jugo es producido por un proveedor que a su vez compra la fruta a un pequeño productor rural. En Argentina, la compañía tiene más de 15.000 proveedores en áreas de servicios e insumos productivos, que van desde artículos de librería hasta jugo de frutas. En efecto, cada año la empresa compra en las economías regionales más de 250 millones de dólares en jugos de frutas y derivados.

Por sus características específicas, la producción agrícola impone sus propios desafíos a la empresa. Al ser la bebida un producto de consumo masivo que se ingiere, la certeza de la calidad

del insumo es fundamental para el negocio. Por esta razón se considera muy importante trabajar cerca de los proveedores con el objetivo de entender cuáles son sus problemáticas y también para poder evaluarlos y auditarlos. En 2013 la compañía lanzó un sistema de principios y lineamientos de agricultura sustentable y buenas prácticas agrícolas para trabajar con los productores rurales. Las mismas incluyen tópicos vinculados a las prácticas laborales, los modelos productivos, el uso del agua, la eficiencia en el uso de agroquímicos y las prácticas productivas.

En definitiva, para compañías multinacionales con tanta exposición pública, cualquier problema que se registre a lo largo de su cadena de valor puede tener un impacto significativo en la marca. En estos casos, cuando un proveedor de una compañía incurre en un incumplimiento, quien contrató sus servicios es percibido socialmente como co-partícipe. Por este motivo hay que destacar que el trabajo de auditoría y gestión en la cadena de valor es muy importante para el negocio.

LÍMITES, ESTÁNDARES Y PROVEEDORES

El límite que indica hasta dónde las empresas pueden subir los estándares de los proveedores sin riesgo de que muchos no puedan cumplir las nuevas condiciones establecidas es muy particular dentro de cada compañía y sector productivo. Por esta razón, es importante trabajar en el acompañamiento de los proveedores, ubicando los lineamientos de sustentabilidad como ejes de gestión y promoviendo que la cadena de valor se sume a esa modalidad de trabajo. Pero también es importante entender cuál es la realidad de las empresas proveedoras sobre todo cuando son medianas o pequeñas. En efecto, en algunos casos las PyMes no tienen incorporada la noción de los ODS. Por lo tanto, resulta positivo comenzar por acompañar, transferir el conocimiento y concientizar. Si bien hasta el momento no son exigencias definitivas, en la medida en que los estándares vayan subiendo aquellas empresas que no se adecuen van a quedar progresivamente fuera de la competencia.

Cuando se trabaja en relación a la sustentabilidad en el área de adquisiciones de una compañía, resulta necesario revisar y readecuar los criterios de compra para incorporar otras variables. Ya no es suficiente comprar según criterios de calidad, precios, condiciones y plazos de entrega. Actualmente se deben considerar criterios de sustentabilidad desde el momento de la compra y selección de proveedores.

Además de adherir a las iniciativas globales en relación a la sustentabilidad, Henkel comenzó a entrenar a aquellos socios con más control sobre sus insumos estratégicos que les representaban un riesgo más elevado. A esos socios actualmente la empresa los acompaña con programas de capacitación y consultoría para identificar dónde están las principales oportunidades de mejora.

Coca Cola también cuenta con experiencias concretas de desarrollo de proveedores. Por ejemplo, para asegurarse el abastecimiento sustentable de los productos que compran la compañía se proyectó como objetivo el uso de hasta un 25% de PET reciclado en sus envases. El problema surgió cuan-

do el proveedor de Argentina, que es único y que abastece a casi toda la industria de bebidas, informó que había muy poca cantidad de PET¹ reciclado en el país. Ante este diagnóstico se creó un comité conformado por todos los actores involucrados con el fin de analizar la situación y establecer los mecanismos para elevar la disponibilidad de material reciclado. Se diseñaron planes de trabajo y, finalmente, la solución fue la exigencia a los embotelladores de que todo el desperdicio de las fábricas se lo vendan al proveedor de envases. De esta manera la compañía pudo cumplir con el objetivo de abastecimiento sustentable que se había trazado.

Por su parte Telecom busca que sus proveedores trabajen sobre la base de su código de ética, que establece lineamientos generales sobre valores, moral, dignidad dentro del trabajo y ambiente laboral. Estos temas son acordados mediante dos mecanismos. Por un lado, a través de obligaciones contractuales. Por otro lado, la compañía acompaña a sus proveedores mediante talleres en los que se abordan temas tales como el riesgo de trabajo, el medio ambiente y la sustentabilidad dentro de la organización.

Esta serie de ejemplos demuestra cómo los límites entre empresas y sus proveedores son cada vez más difusos. En efecto, si se piensa en un negocio de manera integral, todos los actores son una parte importante de un proceso más amplio y deben trabajar en conjunto y en alianza estratégica.

LOS ODS Y LAS POSIBILIDADES DE MEJORA

En la medida en que también las empresas y no sólo los gobiernos pueden sumar sus iniciativas en pos del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se han fortalecido las alianzas público-privadas. Los objetivos, si bien son generales, establecen pautas de entendimiento y lineamientos básicos para interactuar entre todos los actores: gobiernos, sindicatos y empresas. Muchas compañías han adoptado la visión de los ODS, identificaron sus oportunidades de mejora y, en algunos casos, comenzaron nuevos proyectos vinculados con su negocio principal.

La estrategia de sustentabilidad de Coca Cola se asienta sobre tres pilares: bienestar, medio ambiente y comunidad. La compañía entiende que tiene oportunidades de intervención en el crecimiento económico y en las ciudades sustentables. Parte de su misión es hacer una diferencia positiva en las comunidades, fortaleciendo las economías regionales. A partir de este análisis detectaron oportunidades de trabajo en el sector agrícola y firmaron un acuerdo con el Instituto Nacional de Tecnología Agrícola (INTA) con el objetivo de fortalecer a los pequeños productores citrícolas de la provincia de Entre Ríos y ayudarlos a transformar su modelo productivo, que estaba diseñado para la venta en fresco, a una producción orientada para la venta a la industria. En definitiva, la empresa promovió la creación de un mecanismo para ayudar a estos productores a cambiar de un modelo productivo a otro, generando valor económico, social y fortaleciendo a la comunidad.

En cuanto a Telecom, han detectado posibilidades de trabajo en el ODS 8, vinculado con el Trabajo Decente, el 9 relacionado con la innovación, inversiones e infraestructura y también con el 12, relativo a las alianzas para lograr objetivos de consumo y producción responsable. En cuanto al ODS 9, en 2016 la compañía invirtió 11.300 millones de pesos en infraestructura 4G, la mejora de la tecnología 2G, 3G e internet. También han trabajado en otros ODS sobre la base de una relación de confianza y alianza estratégica con sus proveedores.

En el caso de Henkel, se estudiaron los 17 ODS y se evaluaron en cada caso cuáles eran los principales aportes que podía hacer la compañía. A modo de ejemplo, en el ámbito internacional detectaron oportunidades de trabajo en Honduras. Si bien la empresa no tiene operación allí, de ese país proviene un porcentaje importante de su insumo estratégico, el aceite de palma. Por este motivo conformaron una alianza con el gobierno, una organización de la sociedad civil y la mesa redonda de aceite de palma sostenible y se trabajó con 17.500 pequeños propietarios para que obtengan su certificación de producción sustentable.

Durante la jornada se trabajaron los desafíos vinculados a los sistemas de gestión y las auditorías en las cadenas de valor. Los directivos de las tres compañías acordaron sobre los efectos positivos que derivan del acompañamiento y desarrollo de los proveedores. Por otra parte, las empresas entienden que es prioritario ubicar a los proveedores en el mismo lugar que otros actores de la cadena de valor con el objetivo de jerarquizarlos y subir el estándar general de sus procesos. En efecto, para adecuarse a los nuevos tiempos, tanto las grandes compañías multinacionales como el resto de los actores de la cadena de valor deben alinear sus procedimientos para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030.

¹ Refiere al Eterefalato de polietileno, un tipo de plástico muy usado en envases de bebidas y textiles. El reciclado del PET es muy importante debido a su presencia masiva.

Compras sostenibles públicas y privadas



El tercer panel de la *Jornada RSE – Tendencias e integración de la cadena de valor* tuvo lugar el 10 de mayo de 2017 y estuvo integrado por **Iván Buffone**, Director de Administración de Contrataciones Oficina Nacional de Contrataciones del Ministerio de Modernización de la Nación; **Nancy Álvarez**, Directora del Departamento de Aseguramiento de Calidad de la División de Tecnología y Negocios, ChileCompra, Ministerio de Hacienda (Chile); **Cecilia Rena**, Gerente Corporativo de Estrategias de Sustentabilidad, Arcor Argentina; **Adriana Rosenfeld**, Experta en ISO 26000:2010 y Coordinadora del Subcomité de Compras Sostenibles, IRAM. El panel fue moderado por **Fernando Passarelli**, Coordinador del Programa Valor, AMIA.

En el panel los especialistas desarrollaron los principales retos que derivan de la aplicación del enfoque de Compras Sostenibles al interior de las organizaciones del sector privado y del sector público. Se abordaron los efectos de la puesta en crisis de los criterios tradicionales de compras a partir de los cuales las decisiones ya no giran exclusivamente en torno al precio, la calidad, la cantidad y el plazo de entrega sino que deben incluir aspectos sociales y medioambientales. Los expositores indagaron sobre los avances vinculados a la publicación de la norma ISO 20400, desarrollaron las experiencias de los departamentos de compras públicas de los gobiernos de Chile y Argentina así como también se trabajó el caso de la empresa privada Arcor.

NORMALIZACIÓN Y COMPRAS SOSTENIBLES: LA ISO 20400

La norma ISO 20400 de compras sostenibles (2017) proporciona los lineamientos que permiten integrar la sostenibilidad en la política de adquisiciones de las organizaciones públicas y privadas. La misma establece parámetros tales como la rendición de cuentas, la transparencia, el respeto a los derechos humanos y también ofrece las guías para el comportamiento ético. La garantía de las prácticas sólidas y éticas de los proveedores, que van desde las condiciones de trabajo y la gestión de riesgos hasta el impacto medioambiental, tiene el potencial no sólo de optimizar las empresas, sino de mejorar las vidas de las comunidades en las que se encuentran. En este sentido, la adquisición sostenible implica tomar decisiones de compra que satisfagan las necesidades de una organización sin descuidar a la sociedad y ni al medio ambiente. Resulta interesante revisar el proceso de creación de consensos para la publicación de esta norma internacional.

En el año 2012, los responsables de los departamentos de abastecimiento de algunas empresas internacionales del sector privado entendieron que había un camino irreversible en torno a la inclusión de los temas de sostenibilidad en los procesos de compras. Por este motivo, llevaron la inquietud a la Organización Internacional de Normalización (ISO) con la finalidad de lograr un entendimiento común. La normalización implica el proceso en

el cual se generan normas voluntarias que pueden ser de nivel internacional, regional o nacional. Estas pueden ser recomendaciones o requisitos y pueden tratarse de temas específicos así como de productos, servicios o sistemas de gestión. Todas ellas siempre se basan en la construcción de consensos a partir del análisis y el diálogo entre los diferentes actores involucrados.

En un apartado de la ISO 26000¹ se sugería expandir las temáticas vinculadas con la responsabilidad social a las cadenas de valor de las organizaciones. A partir del análisis de esta recomendación, se encontró que la promoción de las compras sostenibles podría funcionar como herramienta eficaz para extender estas disposiciones a las cadenas de valor. Un grupo de empresas de Brasil y de Francia que ya estaban trabajando en este concepto llevaron formalmente la propuesta a la ISO para trabajar en la normalización de las compras sostenibles. A partir de esa propuesta, la organización consultó a sus Estados miembro entre los cuales 50 declararon que les resultaba de interés generar un marco común alrededor de esta temática. Tanto Francia como Brasil, que fueron los países que lideraron el proceso de diseño de la ISO 20400 designaron dentro del grupo de estudio a representantes de empresas que ya estaban trabajando con compras sostenibles evidenciando la importancia que tendría en el futuro.

Durante todo el proceso participaron activamente organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Comisión Europea y el organismo que lleva el programa de compras públicas sostenibles dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). La participación de todos estos organismos contribuyó a que la norma sirviera en diversidad de casos, así como también para que no entrara en conflicto con otras normas previas vinculadas a compras públicas.

Una de las características de la ISO 20400 es que se trata de una norma de recomendaciones. Y no fue sencillo lograr un entendimiento a nivel global sobre el significado de una compra sostenible. Cuando la posición Argentina, que impulsaba la incorporación de los intereses de las PyMes, se compartió a nivel internacional, se enfrentó con las expectativas de otros países respecto al funcionamiento de esta norma. En efecto, si bien los mayores impulsores para su diseño y publicación eran grandes empresas internacionales, fue necesario establecer un proceso de diálogo para que se tengan en cuenta las posiciones de los países emergentes en los que las PyMes tienen una relevancia económica sustantiva.

La ISO 20400 es una norma completa que no solamente establece los marcos comunes en cuanto a principios y definiciones sino que además incluye, en su capítulo 7, una guía puntual que indica cómo pueden incorporarse sus conceptos. También se describen los enfoques que deberían considerarse al momento de promover las compras sostenibles. Por otra parte, se indica a las organizaciones cómo pueden trabajar cada uno de los aspectos claves de la norma, ya sea desde el ámbito público o privado.

Uno de los grandes desafíos de las compras sostenibles es lograr el compromiso de la alta dirección de las compañías y el mayor nivel de apoyo político estatal. Es difícil que se cumpla la norma si no se entiende que este nuevo enfoque en el proceso de compras apunta a mejorar el desempeño y el rendimiento de la organización como tal, así como el de la comunidad que la rodea.

LAS COMPRAS SOSTENIBLES EN EL SECTOR PÚBLICO. LAS EXPERIENCIAS EN CHILE Y ARGENTINA

Es importante poner de relieve la gran magnitud de compras y contrataciones que se llevan a cabo desde los Estados. Esto implica que los departamentos de compras y contrataciones tengan un rol central para lograr el éxito de las acciones de los gobiernos y no sólo para el abastecimiento normal de las oficinas o de las diferentes tareas cotidianas de los organismos públicos. En este sentido, los casos de las oficinas de compras públicas nacionales de Argentina y de Chile brindarán algunas claves para entender los desafíos de las compras sostenibles para los Estados.

Desde el ámbito público chileno sopesan la importancia de las compras sostenibles en tanto constituye una herramienta que fomenta y promueve el desarrollo sostenible a través de las adquisiciones que realizan las entidades gubernamentales. En el mercado público de ese país se comercializan más de diez mil millones de dólares al año, un monto muy relevante para el tamaño de la economía nacional. Dependiente del Ministerio de Hacienda, ChileCompra es una institución descentralizada que administra la plataforma de compras públicas nacionales. Este organismo administra de manera integral la plataforma de licitaciones del Estado a través de la cual más de ochocientos cincuenta entidades públicas realizan sus compras y contrataciones a más de ciento veinte mil empresas. A partir de su política de compras entienden que pueden impulsar proyectos de desarrollo tanto en el ámbito social como en el ambiental.

En efecto, ChileCompra se apropió de esta misión y, como ente asesor de las entidades compradoras públicas, ha lanzado una serie de recomendaciones y propuestas. En primer lugar, entienden que a los criterios de compras usuales en términos comerciales se deben incorporar enfoques relacionados a la inclusión y la igualdad de oportunidades respecto a sus proveedores. Por este motivo promueven la importancia de consideraciones de impacto ambiental, el uso eficiente de los recursos públicos y la inclusión social.

Parte del rol de este departamento es facilitar y promover la incorporación de estos criterios a las entidades compradoras, por lo que ha generado una serie de herramientas relacionadas con la visualización de etiquetados o sellos para los proveedores del Estado. A modo de ejemplo, el diseño del sello "Empresa Mujer" está alineado con la directiva de enfoque de género en la contratación pública. ChileCompra muestra cuáles son las empresas y los proveedores que cuentan con este sello, que son tanto proveedoras mujeres como empresas que acrediten que son lideradas por mujeres. Esto genera una herramienta eficaz para el comprador público ya que en el momento en que visualiza los productos o servicios dentro de la tienda tienen en primer plano

¹ Publicada en 2010, la ISO 26000 refleja los lineamientos consensuados por la ISO en materia de Responsabilidad Social.

estos sellos provistos por los proveedores oferentes.

En el caso del Estado argentino, si bien la operación está descentralizada, el órgano rector en materia de compras y contrataciones es la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) que depende del Ministerio de Modernización. A lo largo de su historia, la ONC ha diseñado una serie de guías de recomendación en las que se han incluido diversos criterios de sostenibilidad y entienden que una de las tareas prioritarias es crear las herramientas necesarias para que todos estos criterios se puedan aplicar.

Por otra parte, entienden que este nuevo enfoque genera tensiones relacionadas con el desafío al que se enfrenta el funcionario que debe tomar decisiones en los procesos de compra. En efecto, en el marco de restricciones presupuestarias y demandas de competitividad, no seleccionar al proveedor que ofrece el precio más económico puede ser problemático. No obstante, ese funcionario está respaldado por la normativa vigente, que establece que se puede elegir una oferta por ser la más conveniente y no necesariamente lo más conveniente es lo más barato. En definitiva se trata de un proceso integral de concientización de los funcionarios públicos y los entes de control pero también se requiere del apoyo y voluntad política.

Desde la ONC consideran que es importante que a las PyMes y a todos los tipos de empresa les resulte sencillo participar en un proceso de contratación del gobierno. En este sentido, un programa innovador que tiene el objetivo de generar información y transparencia es el sistema electrónico llamado COMPR.AR. El mismo permite que cualquier empresa del país pueda participar -sin necesidad de trasladarse a la capital- de un proceso de contratación de cualquier organismo del gobierno nacional.

En conclusión, para el sector público de ambos países existen algunos desafíos compartidos. En los Ministerios de Hacienda de Chile y Argentina por lo general priman las variables de ahorro y de eficiencia entendidas como el menor costo posible en las adquisiciones públicas. Es ahí donde están los principales retos, que implican demostrar que la incorporación de criterios de sostenibilidad y de aspectos que no son sólo económicos también tienen un gran impacto en la economía y en su desarrollo, tanto nacional como regional. También resulta primordial que la alta dirección política esté comprometida con este nuevo enfoque de compras. Por último, resulta central incluir a más proveedores en las licitaciones, sobre todo a los más pequeños, de forma tal que los nuevos estándares y requisitos de sostenibilidad se vayan universalizando.

EL SECTOR PRIVADO. EL CASO DE LA EMPRESA ARCOR

Las empresas privadas también están asumiendo un rol importante respecto a los lineamientos de la Agenda 2030. En efecto, las compañías del sector privado ya no sólo son vistas como un agente de generación de valor económico sino que han comenzado a participar activamente en cuestiones relacionadas a la sostenibilidad tales como el impulso del Pacto Global, la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la participación en el desarrollo de las normativas ISO. En efecto,

hay empresas cuya facturación supera el PBI de algunos países, por lo tanto tienen una gran potencialidad de intervención en aspectos sociales y ambientales.

Los primeros abordajes de temáticas de sostenibilidad en las áreas de compras de la empresa Arcor estuvieron vinculados a un financiamiento proveniente de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial (IFC) hace 12 años. Como requerimiento el IFC solicitaba a la compañía la realización de inversiones en infraestructura y un plan de Responsabilidad Social Empresaria (RSE) con sus proveedores. En ese momento, el área de compras de la compañía, que operaba bajo la matriz tradicional de precio, calidad y entrega, se encontró en la situación de tener que armar un plan de responsabilidad social. A partir de ese momento entendieron que los temas de impacto social y ambiental eran una condición necesaria a la hora de hacer negocios en el mundo actual.

Luego de ese primer compromiso, ciertas gerencias al interior de la empresa comenzaron a involucrarse y promovieron un plan de compras sostenibles. En Arcor, esta política la determina el gerente de negocios en tanto que el área de abastecimiento de suministros ejecuta las compras y organiza las tareas vinculadas a la adquisición. Por otra parte, los asesores internos cumplen el rol de informar al gerente de negocios cuáles son las variables económicas, sociales y ambientales que hay que tener en cuenta a la hora de proceder a las operaciones.

A partir de su proyecto de compras inclusivas, Arcor incorporó en su cadena de abastecimiento a emprendimientos de base social en los que trabajan personas en situación de vulnerabilidad. En 2016, la compañía realizó compras a 34 emprendimientos por un monto total de más de 8 millones de pesos. Como parte de este programa ha logrado centralizar la compra de ropa de los sectores de trabajo del grupo Arcor en la empresa mendocina de gestión social "El Arca". Por otra parte, servicios tales como los de catering o jardinería en las plantas productoras fueron adjudicados a empresas de la economía social como parte del programa de compras inclusivas. El proyecto se apoya en la estructura de relaciones con la comunidad ya que las técnicas sociales comunitarias primero identifican los emprendimientos para luego vincular al personal de la fábrica que tiene a su cargo las adquisiciones locales con ese emprendimiento y finalmente ejecutar la compra.

En conclusión, durante la jornada los especialistas abordaron los desafíos referidos a las compras sostenibles tanto públicas como privadas. Por una parte, hubo acuerdo en que la ISO 20400 tendrá éxito en tanto y en cuanto haya un verdadero compromiso de la alta dirección de las empresas y de los Estados para poder avanzar con este tipo de enfoques en las compras. Añadir factores de riesgo social o ambiental a la hora de realizar las compras públicas o privadas es un desafío para las organizaciones empresariales y públicas que está en línea con los objetivos de la Agenda 2030.



T R A B A J O

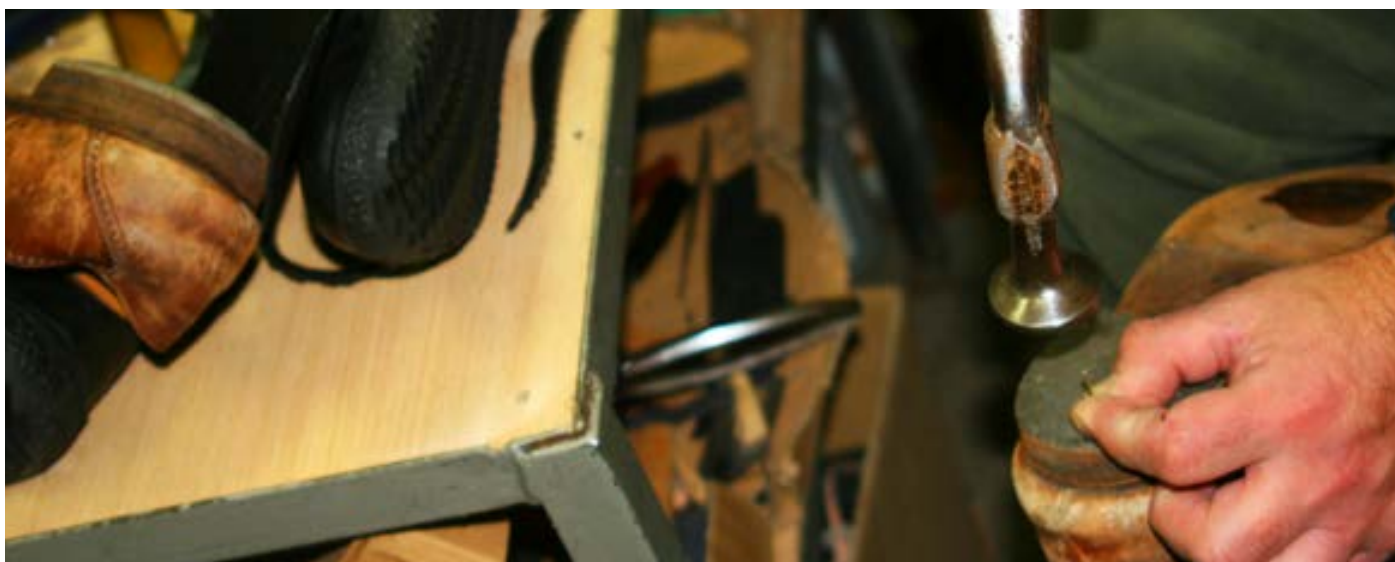
Trabajo decente, igualdad e inclusión social



- Conferencia Inaugural
- Conferencia Carlos March
- Diagnóstico de la situación actual en Argentina
- Cómo acortar la brecha para acceder a un empleo decente
- Género y trabajo
- Perspectivas laborales para los jóvenes
- Conferencia Christoph Ernst

Conferencia Inaugural

¿Qué significa “trabajo decente” en el siglo XXI?
Transformaciones recientes del mercado laboral en un mundo globalizado



La conferencia inaugural de la *Jornada Trabajo Decente, Igualdad e Inclusión* se llevó a cabo el 24 de agosto de 2017 y estuvo integrada por la abogada **María Victoria Giulietti**, Jefa del Departamento de Política Social de la Unión Industrial Argentina y miembro del consejo de administración de la OIT; la **Mag. Mariel Sabra**, Especialista y Líder del fondo multilateral de inversión del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Prof. Jorge Mosqueira, Periodista especializado del diario La Nación; la **Ph.D. Gabriela Catterberg**, quien se desempeña en el área de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); la **Mag. Andrea Avila**, CEO de Randstad para Argentina y Uruguay y miembro de la Mesa directiva de la Red Argentina del Pacto Global; la **Ph.D. Lucila Berniel**, economista principal de la Dirección de Investigaciones Socioeconómicas de la Corporación Andina de Fomento. Moderó las conversaciones la **Lic. Silvia Stang**, Periodista del diario La Nación.

Durante la jornada, los expertos debatieron en torno a temas relacionados con el futuro del trabajo frente al impacto de los avances tecnológicos y los procesos de automatización. En este sentido, se retomaron diferentes enfoques frente al problema de la robotización, la sustitución de fuerza de trabajo y la desaparición de ciertos empleos. También se abordaron problemáticas centrales en relación al trabajo decente tales como la desigualdad de género, las dificultades para la inclusión de sectores vulnera-

bles (principalmente las y los jóvenes), el rol de los organismos multilaterales y el impacto de las nuevas formas contractuales y laborales.

EL FUTURO DEL TRABAJO O EL TRABAJO DEL FUTURO

La automatización de tareas, la robotización y los progresos alcanzados en inteligencia artificial han llegado para quedarse. El avance de las tecnologías sobre la sustitución de la mano de obra es un fenómeno mundial y ante esta realidad el gran interrogante es cómo enfrentar un fenómeno que parece irreversible. Si se estima que entre el 40% y el 60% de los puestos actuales desaparecerán hacia 2035 entonces se impone una pregunta: ¿Cómo se organizará la sociedad para afrontar estos cambios?

Algunas posturas ponen el énfasis en que el nuevo escenario tecnológico operará con un nivel de empleo mucho menor a la cantidad de población que necesitará un sustento económico para vivir. Si desaparecen tantos puestos de trabajo, pero a la vez la producción de alimentos y bienes alcanzará para todos, ¿habrá una sociedad con capacidad para disfrutar y distribuir más su tiempo libre o habrá una multitud de desocupados? En este sentido, el desafío es reflexionar no tanto en términos económicos sino pensar creativamente cómo distribuir la riqueza y generar un acceso equitativo a los puestos y horas de trabajo disponibles. Para resolver este tema se ha ensayado una solución creativa de la que ya hay pruebas pilotos en los países nórdicos.

Se trata de la instauración, para toda la población, de una renta mínima universal. También circuló una novedosa idea de Bill Gates que propone crear un impuesto a los robots como una manera de generar ingresos compensatorios en relación a la baja de los puestos de trabajo. En definitiva, el paradigma del significado del trabajo parece estar cambiando y es necesario revisarlo.

La postura de quienes asumen posiciones menos pesimistas resalta que si bien desaparecerán muchos trabajos, aparecerán otros nuevos. Al afirmar esto, destacan que los momentos históricos donde primaron los cambios tecnológicos produjeron el desplazamiento de trabajadores de un sector a otro. Por otra parte, aún no está claro en qué medida y qué trabajos serán desplazados. Se podría inferir que las tareas rutinarias y automatizadas serán remplazadas más rápidamente, pero no necesariamente serán sustituidos trabajos completos sino más bien algunas tareas específicas dentro de procesos más complejos. Desde una postura más optimista la pérdida de empleos podrá ser balanceada con el surgimiento de nuevas ocupaciones. En la actualidad es posible encontrar rubros y áreas dentro de las empresas y las industrias que hace una década y media no existían, por ejemplo, el marketing digital. De todas formas esta transición implica un proceso complejo que requiere planificación pública, formación y preparación para afrontar los nuevos tiempos. Es necesario trabajar para adaptar las competencias de la población activa y añadir habilidades, sobre todo en servicios y capacitación técnica.

Eludiendo la dicotomía entre el optimismo y el pesimismo tecnológico, parecería fundamental que los Estados instrumenten políticas en relación a la preparación y formación de nuevas habilidades en la población, sobre todo cognitivas, en tareas complejas y abstractas que muy difícilmente puedan ser reemplazadas por máquinas. En este sentido, resulta primordial fortalecer la capacitación en las llamadas habilidades blandas, que son las que facilitarán la flexibilidad y adaptabilidad a los nuevos contextos tecnológicos y productivos. A través del diálogo social, el estado, las empresas y también los sindicatos, que tienen muy importantes áreas de capacitación, tienen un rol insustituible para afrontar esta transición.

Asimismo, sigue siendo válido preguntarse si el período actual de automatización de tareas podría significar un empeoramiento de las condiciones de desigualdad social y qué medidas deben adoptarse para contrarrestar los potenciales efectos negativos que la incorporación de nuevas tecnologías podría acarrear para la sociedad en su conjunto.

CONDICIONES DE DESIGUALDAD SOCIAL Y DE GÉNERO

En América Latina y el Caribe, la robotización y la tendencia a la automatización de tareas refuerzan el riesgo de la pérdida de puestos de trabajo y también de una mayor concentración de la riqueza en el marco de un escenario que ya es profundamente desigual. Por eso es que los desafíos del trabajo decente se agudizan en un país como Argentina, donde 3 de cada 10 habitantes se encuentra bajo la línea de la pobreza y donde un

tercio de los asalariados no están registrados. Esto implica que no solamente hay que pensar en la problemática que presenta el futuro o la actualidad en relación al desarrollo tecnológico. También hay que resolver problemáticas relacionadas con el trabajo que vienen de larga data; tales como la falta de equidad de género, un alto nivel de desempleo entre las y los jóvenes y el derecho de contar con espacios de trabajo seguros. Por otra parte y teniendo en cuenta el aumento de la expectativa de vida también será necesario abordar la acuciante cuestión de la longevidad en el trabajo.

En términos del acceso a la educación, a nivel regional resultan destacables los logros de las mujeres durante las últimas décadas. En todos los países sin excepción las mujeres han incrementado los años promedio de educación y en algunos países, incluida la Argentina, las mujeres se matriculan a una tasa muy superior que los varones en los niveles terciarios y universitarios. Según la Encuesta Permanente de Hogares de 2016 (INDEC), en nuestro país el 30% de las mujeres que trabajan tienen terciario o universitario completos. Es una tasa mayor a la de los varones. La gran pregunta a futuro es si estos logros educativos se van a manifestar, finalmente, en condiciones de paridad en términos laborales. En efecto, la desigualdad de género en detrimento de las mujeres en el mercado laboral es un problema central que es necesario resolver.

En relación a la desigualdad de género, hay que prestar atención a dos brechas: las brechas de ingresos por un lado y las brechas de acceso a puestos de decisión por otro. Las brechas de ingreso están compuestas por dos factores, la brecha de ingreso total depende de las horas trabajadas por las personas y del ingreso por hora. En Argentina existen diferencias de ingreso entre mujeres y hombres por hora de trabajo y también en la cantidad de horas. En efecto, se ha demostrado la gran carga de trabajo no remunerado que afrontan las mujeres y que trasciende tanto el nivel educativo como la calificación laboral.

Para que las mujeres puedan acceder a más trabajos remunerados y de mejor calidad es necesario que los varones acompañen en los roles de cuidado dentro de las familias. A su vez, es necesario trabajar en la extensión de licencias por maternidad y paternidad así como en la provisión de servicios de cuidado.

Por otro lado, para enfrentar las bases culturales de las desigualdades de género se requiere modificar conductas instaladas en las familias, en el Estado y en el sector privado. En efecto, se ha confirmado que en este último se encuentra una de las mayores barreras y es donde hay menos mujeres en puestos de decisión. Se observa que uno de los grandes problemas en el acceso a los puestos gerenciales por parte de las mujeres está dado por las llamadas "paredes invisibles." Se verifica que las mujeres se encuentran concentradas en aquellos puestos relacionados con áreas de las empresas que se denominan "blandas" tales como recursos humanos, responsabilidad social empresaria y comunicación. En las áreas operacionales, que son las que muchas veces otorgan habilidades para ocupar los puestos de dirección, la falta de mujeres es muy marcada.

LA INSERCIÓN LABORAL DE LAS Y LOS JÓVENES Y EL APOYO MULTILATERAL DE LOS ORGANISMOS

Uno de los grandes desafíos de la Agenda 2030 es promover el aumento del empleo entre las y los jóvenes. La tasa de desempleo en este sector triplica el promedio y frente a este gran problema se han ensayado distintas soluciones. Desde los organismos multilaterales se ha venido trabajando con la intención de enfrentar este tipo de desigualdades. El Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), un área del Banco Interamericano de Desarrollo que promueve la innovación y el desarrollo desde el sector privado, está trabajando la problemática del empleo joven a partir de un enfoque en dos grandes áreas, la oferta y la demanda.

Desde la oferta trabajan con los jóvenes en estado de vulnerabilidad buscando fortalecer sus capacidades técnicas y sus habilidades blandas. Por un lado promueven la capacitación en las áreas de desarrollo más requeridas, como la tecnología digital y la programación. Por otro lado complementan el apoyo fortaleciendo las técnicas socio-emocionales que incluyen la flexibilidad frente al cambio, la resiliencia, la empatía, el trabajo en equipo y la comunicación interpersonal. También trabajan en programas de aprendiz que generan oportunidades laborales en las poblaciones más vulnerables. Un ejemplo es el programa “Primer Paso” que se aplica en la provincia de Córdoba, Argentina¹. El programa da una primera oportunidad laboral formal a jóvenes de entre 16 y 25 años, que trabajan 20 horas semanales en una empresa con empleo registrado. Quienes promueven el programa han encontrado un impacto positivo sobre las trayectorias laborales de los chicos que pasaron por esa experiencia.

Por el lado de la demanda, desde el FOMIN intentan incentivar ecosistemas de innovación, fundamentalmente relacionados con la innovación social. Esto implica no solamente generar emprendedores innovadores sino también lograr que esas iniciativas tengan impacto en el entorno que las rodea. A nivel regional trabajan en experiencias donde se potencian articulaciones público-privadas entre las instituciones de formación profesional públicas y el sector privado con el fin de mejorar las currículas, el entrenamiento y los mecanismos de intermediación laboral. También promueven fondos de inversión que trabajen con emprendimientos sociales tales como los bonos de impacto social.

En relación a la inserción laboral, se ha comprobado que muchas veces las barreras de entrada al sector privado se elevan innecesariamente y los requisitos que se ponen para determinadas posiciones resultan más exigentes de lo que se requiere. Esto impacta negativamente y no sólo a los jóvenes en busca de sus primeras experiencias laborales. En efecto, también es necesario facilitar la inserción laboral de la población de más de 45 años, una franja etaria que constituye un recurso fundamental, con experiencia y que hoy está desaprovechada. Frente a esta situación, se podrían idear sistemas de acompañamiento a jóvenes guiados por algún referente con experiencia laboral de adultos de esa edad.

En conclusión, durante el panel se revisaron los temas centrales que darán forma al mercado laboral en las próximas décadas. Los cambios que se avecinan respecto a los avances tecnológicos y la robotización fueron analizados en términos de oportunidades y desafíos. En este sentido, se observó que la Argentina debe desarrollar políticas públicas en materia laboral orientadas a afrontar la nueva era y adecuarse a los compromisos asumidos en la Agenda 2030 en cuanto al trabajo decente. Para ello, se subrayó la necesidad de afrontar problemas aún no resueltos tales como el acceso al mercado laboral registrado de los sectores más vulnerables, la incorporación de las y los jóvenes que no estudian ni trabajan, la resolución de los problemas derivados de la inequidad de género y la certificación de espacios de trabajo seguros para todos y todas. En definitiva, para llegar de la mejor forma al siglo XXI será necesario en primera instancia resolver los problemas del siglo XX.

BIBLIOGRAFÍA

INDEC (2016), Encuesta Permanente de Hogares.

Conferencia Carlos March

Si se puede generar trabajo digno en los basurales, se puede dignificar el trabajo en todos lados: del basural a la cooperativa.

CARLOS MARCH

Director de Comunicación Estratégica de Fundación Avina.
Conferencia impartida en Buenos Aires el 24 de agosto de 2017.

Una vez conquistado un derecho, es necesario construir la institucionalidad que lo haga perdurable en el tiempo, que lo convierta en oportunidades para todos y que lo proteja de los abusos de los poderosos.



Norah Padilla encarna la diferencia entre una mujer dura de nacimiento y una mujer endurecida por la vida. Vivenció todos los males que puede deparar la pobreza extrema y ello sirvió para templar su humanidad. Sufrió las penosas carencias de la indigencia y eso profundizó su inteligencia. Padeció las más injustas inequidades y eso la convirtió en una luchadora por el Estado de derecho. Norah es una de las principales referentes latinoamericanas de los recicladores urbanos.

Su lucha comenzó hace años, en Bogotá, donde organizó a un grupo de recicladores para que reclamaran por su derecho a ser reconocidos como prestadores de un servicio público como es el reciclaje de residuos urbanos. En 2012 la Corte Constitucional colombiana, a partir de un recurso de amparo presentado por los recicladores, obligó al gobierno nacional a establecer las normas para que los recicladores organizados en cooperativas pudieran participar de los procesos de licitación del sistema de recolección de residuos domiciliarios. A partir de ese reconocimiento, Norah tuvo que adecuar su estrategia de reclamar

por un derecho a tener que incidir sobre la normativa que lo convertiría en realidad. Para ello, convocó a diversos actores que podían aportarle saberes para lograr una reglamentación adecuada y métodos para alcanzar la incidencia que contrapesara los poderosos intereses del sector empresarial. Finalmente, una vez sancionada la norma, debió adaptar nuevamente la estrategia para que el derecho reconocido pudiera ser ejercido, buscando las alianzas y recursos necesarios para convertir a las frágiles cooperativas en prestadoras de un servicio público eficiente y competitivo. De esta manera, luchando por sus derechos, Norah, que reciclaba residuos para sobrevivir a la indignidad, se recicló a sí misma para revivir la dignidad humana. Como Norah luchó en Bogotá, muchos cartoneros de Argentina impulsan día a día acciones en las diversas ciudades del país para dejar de ser cirujas y lograr ser reconocidos como lo que son: prestadores de un servicio público.

DEL DERECHO RECLAMADO AL DERECHO EJERCIDO

El punto de mayor debilidad de todo proceso de reconocimiento de derechos que involucra como protagonistas a los sectores vulnerables de la sociedad se produce cuando se reconoce el derecho vulnerado. Ese es el punto de inflexión: aquél que reclamaba como excluido pasa automáticamente a tener que asumir el rol de sujeto de derecho.

Al mismo tiempo, el proceso diseñado para reclamar e interpelar a un tercero, tiene que mutar para generar propuestas que hagan factible que el derecho reconocido pueda pasar a ejercerse. La manera en que se pase de la reclamación de un derecho a la condición de ejercido es clave para la consolidación de su ejercicio.

La paradoja que se plantea es la siguiente: una de las formas de neutralizar un derecho reclamado es reconocerlo. En otras palabras, el sujeto vulnerable que no logre generar el poder necesario para exigirle al Estado que facilite las condiciones para poder ejercer el derecho reconocido y que, al mismo tiempo, no consiga desarrollar su propia capacidad para afrontar el ejercicio de ese derecho, terminará convertido en rehén del derecho alcanzado.

1) De la etapa de lucha heroica a la etapa institucional

Para que los sectores vulnerables lleven adelante una etapa de lucha heroica por los derechos, se requieren al menos tres condiciones: 1) líderes personalistas capaces de comunicar, movilizar y convencer; 2) gestas sociales que movilicen emociones colectivas y 3) relatos victimistas que visibilicen y legitimen el personalismo y la gesta.

Cuando un derecho es finalmente reconocido, deben mantenerse los incentivos de la etapa de lucha heroica. Pero es vital construir una base institucional, porque el derecho reclamado desde el activismo y la emocionalidad requiere un fundamento mucho más sólido que la siempre vulnerable capacidad de luchar de las personas.

La capacidad de pasar de la etapa de la lucha heroica desde la marginalidad a una etapa de institucionalización de aquello que deberá ser reconocido por la sociedad para que exista legitimidad de origen en el ejercicio del derecho conquistado, dependerá de la transición. Es decir, transitar de una etapa basada en las personas a otra de diseño organizativo del espacio que debe crear las condiciones para hacer efectivo el ejercicio del derecho y llevar a cabo las acciones que se desprenden de él.

2) De víctima a líder

La persona o el grupo vulnerable dejan de ser víctimas cuando adquieren la capacidad (empowerment) de luchar por su propia calidad de vida e incidir en la calidad de vida colectiva. Pasa de ser "objeto de asistencia" a ser "sujeto de derecho". Y aunque no debe olvidarse el aprendizaje que implica el haber sido víctima, deben adquirirse capacidades de liderazgo.

Existen tres razones fundamentales para desprenderse del ropaje de víctima y colocarse la vestimenta de líder: 1) La víctima

no agradece, exige; 2) La víctima no razona, se emociona; 3) La víctima no lidera, moviliza.

Es necesario agradecer a quien colabora con los procesos de reconocimiento de derechos, porque agradecer a los que se comportan de manera justa incentiva a otros a hacerlo y porque el que ayudó una vez, puede seguir ayudando. Es necesario liderar desde la racionalidad, pues ello permite utilizar la emocionalidad no para emocionarse, sino para emocionar. Y hay que comprender que a veces uno puede optar por representar el papel de víctima pero jamás el de líder.

El liderazgo es una cualidad que conceden los liderados, y esto significa que liderar es interpretar a dónde quiere ir el conjunto. El líder tiene el deber de encarnar la visión colectiva y no encajarse en cumplir la misión personal. El líder eleva y vincula. El desafío es dejar de actuar desde la posición de víctima compadecida para convertirse en líder validado.

3) De la acumulación a la distribución

Los movimientos sociales que parten de la vulnerabilidad necesitan mostrar su fuerza para hacerse visibles en el lugar que les es negado. Se justifica, por tanto, la estrategia de acumulación de poder por parte de quien es víctima de la negación del derecho a ocupar un espacio y desempeñar un rol. Pero así como el reconocimiento de dicho derecho obliga a pasar del estatus de víctima a líder, para construir el liderazgo se precisa mutar de la acumulación de poder a la distribución de libertades.

Para incidir en las condiciones que han de permitir ejercer el derecho conquistado, el líder debe ocuparse de crear, en el grupo al que pertenece, las capacidades necesarias para incidir en las decisiones. Ello se logra cuando el espacio del líder se convierte en el lugar al que todos pueden acceder: "Todos subimos un escalón en el momento en que el último de nosotros subió el escalón".

La concentración de capacidades es la negación de la evolución colectiva. La concentración de poder impide la construcción del poder difuso, un poder que no es propio pero que se administra al servicio de los objetivos colectivos y no puede neutralizarse porque no puede concentrarse ni medir. A los efectos de la incidencia pública, cuanto más difuso es el poder, más concreto es el impacto. Por ello, quienes lideran no deben acumular poder, sino distribuir capacidades y oportunidades.

4) Del lumpen al servidor público

Si queremos avanzar en la comprensión del argumento, es preciso el esfuerzo de abandonar las hipocresías sociales y las paqueterías conceptuales y asumir la descarnada mirada que tiene la sociedad sobre quienes habitan el terreno de la exclusión.

La sociedad moderna suele edulcorar sus atrocidades con una retórica a la vez cínica y ambigua. A aquellos a los que denomina pobres desde el punto de vista de la carencia de riqueza, vulnerables desde el punto de vista social, excluidos desde el punto de vista político y peligrosos desde el punto de vista clasista, se les puede definir

con una palabra que, al ser negada por la sociedad, los condena irremediablemente a mantener a perpetuidad la siguiente condición: lúmpenes. Esta es la definición que la sociedad esconde debajo de la alfombra del eufemismo.

Lumpen es la palabra con la que se designa a todo grupo social formado por personas social y económicamente marginadas en ambientes urbanos. Karl Marx empleó el término lumpen para designar al estrato social que vivía en condiciones muy precarias. La categoría social reservada para el lumpen es la de mendigo: es decir, aquél que tiene que mendigar para acceder a oportunidades y que no constituye una clase social.

Nuestras sociedades generan lúmpenes y ello no habla mal de las personas que padecen tal condición, sino que habla mal de la sociedad que los somete a esa condición y luego los niega. Por ejemplo, cuando una población no separa sus residuos en origen y condena a los recicladores a tener que revolver las bolsas de basura, queda demostrado que no son los sectores vulnerables los que se colocan en situación de indignidad, sino que es la sociedad acomodada quien los ubica en situación de lumpenaje. Al lumpen se le niega identidad como clase y dignidad como persona. Habitamos sociedades incapaces de construir un proyecto colectivo exitoso para garantizar la dignidad de los que fracasan individualmente.

La base para que el lumpen deje de serlo, se construye desde el reconocimiento de los derechos que se le niegan y vulneran. En el plano individual, el derecho a acceder a oportunidades; en el plano colectivo, el derecho a constituirse como clase social. El derecho reconocido es el fundamento para la construcción del rol social del lumpen. Al afirmarse como sujeto de derecho, el lumpen ve garantizados sus derechos individuales hasta ese momento negados y adquiere la capacidad de luchar por las condiciones que le permitan ejercerlos. Es el caso de los cooperativistas, es el caso de los trabajadores que recuperan empresas, es el caso de los recicladores que se integran a los sistemas de recolección de residuos urbanos.

5) De la comodidad de la reivindicación al desafío de la propuesta

El derecho que ganan con su lucha los sectores vulnerables no puede instalarlos en la zona de confort de haberlo alcanzado o en la comodidad de las acciones aprendidas. La actitud que sirvió para alcanzar el objetivo, el saber hacer que ya se asimiló y la estrategia incorporada que sirvió para alcanzar el reconocimiento del derecho, así como sus ejecutores y aliados, deben ser revisados y analizados en función del nuevo escenario. A partir de allí, debe diseñarse un nuevo plan de acción que se adecúe a la mutación que exige pasar de la reclamación o reivindicación a la propuesta. No se pueden construir las condiciones para el ejercicio de los derechos desde la misma lógica, actitud, estrategia y acciones que dieron visibilidad y llevaron a alcanzar el derecho reclamado.

Tampoco tienen por qué ser obligatoriamente los mismos protagonistas y aliados los que tengan que ocupar posiciones parecidas o repetir idénticas alianzas. La fuerza que sirvió para convertir la necesidad

en reivindicación y la reivindicación en derecho no es necesariamente efectiva para: 1) obtener la masa crítica necesaria para alcanzar las condiciones para ejercer el derecho, y ya no reclamarlo; 2) institucionalizar dichas condiciones para anclarlas a largo plazo y ya no reclamarle a la instituciones el reconocimiento del derecho, y 3) alinear los intereses de los propios protagonistas para llevar a cabo una negociación que logre acuerdos para el ejercicio del derecho y ya no articular emociones y reclamaciones en función de un derecho vulnerado.

La meta alcanzada no debe ser entendida como el techo que ampare a los protagonistas, sino como el piso de una nueva etapa de incidencia pública que exigirá nuevos desafíos: propuestas y ya mucho menos, protestas. Del mismo modo que la legitimidad social de origen depende de la capacidad del actor vulnerable para institucionalizar a su organización, de su competencia para ejercer el derecho reconocido en el espacio colectivo depende la legitimidad social de su gestión.

6) De la reclamación del derecho al planteamiento de condiciones

Atender una necesidad expresada en reclamación y convertir esa reclamación en derecho: esto es lo que se tiene que agradecer, porque el hecho de agradecer en un gesto estratégicamente altruista. Quien ganó su derecho asume que su lucha se ha convertido en logro, reconoce que ese otro se ha convertido en aliado, motiva a los que se mantienen indiferentes y que también son potencialmente aliados y demuestra a otros en similares circunstancias que el Estado o el privado que ignora necesidades también es capaz de modificar su actitud y restablecer derechos. El agradecimiento del logro no vale por su referencia al pasado, sino por las condiciones que crea para el futuro: un futuro posible.

El paso siguiente a todo proceso que llega al reconocimiento del derecho es la lucha por la construcción de lo que vendrá. Frente al derecho proclamado, toca en algunos momentos exigir y en todo momento negociar las condiciones para que ese derecho pueda ejercerse.

Al mismo tiempo que se consagra un derecho, se abre el espacio de las obligaciones. Los sectores vulnerables protagonistas tienen dos desafíos: 1) construir una propuesta técnicamente consistente y políticamente viable, sobre la base de información y conocimiento, para que quien deba establecer las condiciones para el ejercicio efectivo de ese derecho cuente con todos los insumos necesarios para garantizarlo; 2) definir un plan para ello que garantice que estas condiciones se conviertan, a nivel del Estado, en normativas, resoluciones, pliegos licitatorios y políticas públicas y, en el marco del mercado y las cadenas de valor, en contratos bajo la lógica ganar-ganar.

7) De la ética al poder

La discusión de las agendas sociales que plantean los sectores vulnerables la protagonizan quienes ejercen el poder en términos de ética, entendida como la expresión abstracta de deseos de quienes no tienen acceso a una oportunidad. El desafío consiste

en que esa discusión de la agenda social, que ya viene precedida por el proceso de reconocimiento de derechos, se instale en el espacio de poder tangible que le corresponde al actor hasta ese momento vulnerado. No se trata aquí de reclamar un poder que debe ser concedido, sino que se trata de lograr acceder al poder que se deriva del derecho reconocido.

De la capacidad que se tenga para ganar este espacio de poder dependerá la capacidad de ejercer el derecho, pues lo que garantiza un derecho es el acceso al poder, es decir, a la oportunidad de definir las reglas de juego.

8) De lo social a lo económico

Los sectores vulnerables deben imponer la siguiente lógica: un derecho reconocido se convierte en derecho efectivo cuando se garantizan los recursos para su pleno ejercicio. El contexto que genera vulnerabilidad es aquel que separa el capital social del capital económico, el que limita a los vulnerables al plano de la agenda social y otorga a los representantes del Estado y del sector de la economía formalizada el privilegio de acceder y administrar el capital económico.

El capital social incluye al capital económico y no hay otra discusión posible sobre las condiciones para que un derecho sea ejercido que negociar presupuestos, recursos, acceso a financiación y condiciones de inversión; es decir, toda la necesaria arquitectura financiera, sea pública o privada, para que el derecho reconocido desde la vulnerabilidad sea ejercido y protegido desde la institucionalidad que da acceso al dinero.

Los sectores vulnerables tienen que adquirir habilidades para ejercer el derecho ganado en el terreno de la economía, pues no hay nada más económico que una necesidad social.

9) De la informalidad a la institucionalidad

La pobreza estructural no radica en la falta de acceso a la economía sino que se concentra en la inaccesibilidad a las oportunidades que ofrece el capital social estructurado y registrado. Una de las formas de negar ese acceso es sometiendo a una parte de la sociedad a la informalidad.

Por ello, el reconocimiento del derecho negado es un primer paso para que la condición de informalidad pueda anclar en la institucionalidad, arquitectura social que garantiza que un individuo o grupo de personas pueda desarrollarse en un marco de estado

de derecho y ser protegido desde la seguridad jurídica.

Es necesario construir para ese derecho la institucionalidad que lo haga perdurable en el tiempo, que lo convierta en oportunidades para todos y que lo proteja de los abusos de los poderosos.

10) De lo local a lo regional

Tratándose Latinoamérica de la región más desigual del planeta, las brechas entre quienes más poseen y quienes menos tienen son reflejo de una profunda ineficiencia del Estado para equilibrar las capacidades de acumulación por parte de una pequeña porción de habitantes en relación a las limitaciones que tienen vastos sectores de la sociedad para generar riqueza.

Por ello, cuando un actor social reconoce un derecho reclamado por los sectores vulnerables, resulta una obligación vital registrar ese proceso y contagiarlo al resto de los países de la región. No existe capacidad de transformar cada una de las naciones si no se transforman los patrones y las lógicas que rigen la construcción de Latinoamérica.

Modificar las condiciones regionales de exclusión social depende en buena medida de que los sectores excluidos puedan diseminar regionalmente sus logros en materia de derechos conquistados. Ello exige construir capacidades de incidencia en el plano regional a través de espacios colectivos con poder para impulsar agendas comunes y articular liderazgos y, al mismo tiempo, requiere la construcción de iniciativas regionales comunes en los aliados de los sectores vulnerables, que acompañan sus luchas y conquistas.

Este decálogo aporta lineamientos para que los actores de una sociedad que viven en la vulnerabilidad plena, no sólo puedan conquistar los derechos que les son negados, sin que también puedan ejercerlos en plenitud, puedan convertirse en sujetos de derecho capaces de definir su propia calidad de vida e incidir en la calidad de vida colectiva. Los cartoneros, relegados a la periferia más sórdida de los centros urbanos, lograron demostrarle a toda la sociedad que llevar dignidad al trabajo es posible, aún en las condiciones más desfavorables.

Diagnóstico de la situación actual en Argentina

Trabajo Decente: Diagnóstico de la situación actual en Argentina



El primer panel de la *Jornada Trabajo Decente, Igualdad e Inclusión* se llevó a cabo el 24 de agosto de 2017 y estuvo integrado por **Juan Pablo Funes**, Subsecretario de Empleo de la Provincia de Buenos Aires; el **Dr. Agustín Salvia**, Investigador en jefe y Coordinador general del Observatorio de la Deuda Social - UCA; **Matías Kelly**, Secretario de Economía Social (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación); la **Dra. Claudia Jacinto**, Investigadora, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Centro de Investigaciones Sociales (CIS), Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). El panel fue moderado por **Carlos March**, Fundación AVINA.

En el panel los especialistas expusieron sus ideas en torno a la situación del trabajo decente en Argentina. Por un lado, se ponderó el rol de las inversiones privadas, la capacitación y los programas de desarrollo económico en pos de aumentar las tasas de empleo formal en el país. También se abordaron experiencias de políticas públicas orientadas a promover el acceso al empleo formal de los sectores más vulnerables y se consideró la importancia de la educación formal y la formación profesional para enfrentar los principales desafíos relacionados con el mercado de trabajo.

EL TRABAJO DECENTE EN ARGENTINA: DIAGNÓSTICOS Y PERSPECTIVAS.

Existen distintos diagnósticos en relación al estado del trabajo decente en la agenda pública, tanto en Argentina como en América Latina. Una posición asume que el déficit de nivel de empleo en la región se podría resolver con grandes olas de inversión de capital internacional o nacional, que llegarían acompañadas por nuevas tecnologías. Bajo el supuesto de que esas inversiones serían capaces de generar la demanda de empleo que el país necesita para cubrir toda la oferta, el desafío principal pasaría por la capacitación de los trabajadores.

Otro diagnóstico indica que esas inversiones no van a llegar y que en caso de producirse no serían suficientes para cubrir la oferta total de empleo. Según este punto de vista, para lograr subir la tasas de empleo sería necesario fomentar la microactividad empresarial y emprendedora y el empleo social, bajo el supuesto de que estos trabajadores se podrán insertar progresivamente en un mercado de trabajo más dinámico.

Un tercer punto de vista propone que, si bien los elementos de juicio de los diagnósticos anteriores son válidos, carecen de un elemento central: la comprensión de que la estructura productiva argentina está fuertemente segmentada. Debido a esta heterogeneidad, no resulta sencillo que desde el sector más dinámico de la economía se resuelva la demanda laboral de los sectores más vulnerables de la sociedad. Y a la inversa, tampoco es fácil para los sectores excluidos incorporarse al mercado laboral

más competitivo a través de negocios sociales, microempresas familiares o cooperativas sociales. En definitiva, desde este enfoque alertan que, si no se asume esta característica de la estructura social y productiva argentina se puede fallar en el diagnóstico y errar en el diseño de las políticas públicas.

Algunas cifras marcan el tamaño del desafío que enfrenta la Argentina en relación al mercado de trabajo. Según datos del Observatorio de la Deuda Social de la UCA del 2017, hay entre un 9 y un 10% de desocupados en Argentina y, de esa población, el 70% no finalizó los estudios secundarios. Por otra parte, entre la población con empleo, un 15% tiene trabajos inestables cuyos ingresos están por debajo de la canasta básica de indigencia. También se verifica la existencia de un 30% de trabajadores que, si bien ganan por arriba de esa canasta básica alimentaria, no tienen acceso a la seguridad social y ni estabilidad laboral. Este cuadro de situación indica que alrededor del 55% de la población económicamente activa sufre problemas de empleo. Por este motivo, sólo un 45% de los trabajadores del país se encuadra en lo que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) denomina empleo decente: entre otras cosas, cuentan con seguridad social, estabilidad laboral y la garantía de un ingreso mensual que supere las líneas de la indigencia y de pobreza.

En relación a la generación de empleo, las estadísticas muestran entre el 40 y el 45% de la demanda es generada por las pequeñas empresas, trabajadores por cuenta propia o cooperativas de la economía social o popular. El resto se compone de un 15% de empleo público y un 45% de empleo generado por empresas medianas o grandes. Gran parte del problema del subempleo y de la precariedad laboral proviene de ese 40% de trabajadores que son cuentapropistas, que no pagan un monotributo o que son asalariados de pequeñas empresas o de cooperativas sociales.

Uno de los desafíos de las políticas públicas en relación al trabajo decente es transformar esa microeconomía de la subsistencia en empleos de calidad, en trabajos productivos que provean bienes y servicios y que sean capaces de autosustentarse. Pero la promoción de esa economía social no será suficiente si al mismo tiempo no se desarrolla un mecanismo intermedio que las demande. En efecto, se necesita un mercado interno robusto que sea capaz de generar empleo para los jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo y también para los adultos que viven en barrios precarios y en situación de vulnerabilidad en todo el país.

Para el 30% de la población que hoy está bajo la línea de pobreza, el Estado sólo garantiza bienes o servicios de subsistencia. Una de las claves para salir de esa situación de pobreza estructural es el trabajo decente y estable con salarios que permitan el ahorro, la mejora de la vivienda y el hábitat. La proyección, en definitiva, hacia un proceso de movilidad social ascendente. Para ello se requieren políticas públicas que promuevan una demanda sostenida en el mercado de trabajo.

En este sentido, tampoco se trata únicamente de un problema de oferta de trabajadores calificados o de formación profesional. Para resolver esta problemática en el largo plazo son más rele-

vantes las condiciones estructurales que generan el mercado de trabajo y el marco normativo de las políticas laborales enfocadas en ese 55% conformado por desocupados y trabajadores precarizados. La economía debe generar una alta demanda de empleo y este desafío requiere de un modelo de desarrollo económico integral, inclusivo y dinámico.

También hacen falta pequeños y medianos emprendedores y empresarios capaces de generar empleo que produzca riqueza en términos de bienes materiales y servicios. Dichas producciones, a cargo de pequeñas empresas o cooperativas, no pueden manejarse bajo los mismos marcos regulatorios con los cuales se organizan las grandes empresas o las corporaciones económicas. En efecto, el tipo de demanda de empleo que genera el sector más dinámico de la economía es muy diferente al que genera la economía social. Pensar en normas que organicen esa estructura no implica flexibilización o explotación laboral. Por el contrario, supondría protección de los derechos laborales a la vez que la posibilidad de desarrollo de las capacidades productivas y los recursos humanos de esos sectores.

EL ROL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El Ministerio de Desarrollo Social tiene a su cargo dos grandes proyectos vinculados al trabajo decente. Por un lado gestiona los programas de transferencia condicionada por concurrencia tales como Argentina Trabaja y Ellas hacen. Por otra parte, desde el Ministerio se busca tender puentes entre la economía popular y la economía formal para que quienes participan en la primera puedan acceder a un empleo registrado. En este sentido, se promueve en el sector privado la contratación de personal que sea beneficiario de planes sociales a la vez que se trabaja en el fortalecimiento de la economía popular desde el autoempleo y el financiamiento de proyectos con impacto social.

La Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI), que depende del Ministerio de Desarrollo Social, coordina los esfuerzos de financiamiento de la economía popular a través de los microcréditos. También ha creado una línea de mesofinanzas orientada al apoyo de unidades productivas de la llamada "nueva economía": empresas sociales, cooperativas y emprendedores, que generan impactos positivos en el desarrollo sustentable.

Otra línea de trabajo se enfoca en la mejora de los procesos productivos, así como también en brindar apoyo y asesoría en la comercialización. En este sentido, se promueve que las empresas, además de contratar a su proveedor tradicional, tiendan un vínculo novedoso con proveedores alternativos de la nueva economía que generan impacto social.

El programa Empalme, desarrollado por el Ministerio de Trabajo, se enfoca en la relación de las empresas con los titulares de los programas sociales. En efecto, el programa facilita el ingreso al empleo formal a través de la reducción del costo laboral para las empresas con la hipótesis de que por esta vía se puede mejorar el acceso de personas en condición de vulnerabilidad a una experiencia laboral formal. Si el trabajador finalmente conserva ese empleo se podría afirmar que un modelo de este tipo funciona.

Datos oficiales confirman un número creciente de beneficiarios que dejan de cobrar el plan social para ingresar al empleo formal.

Por otra parte, hay consenso a nivel nacional en la importancia de trabajar en el apoyo a las PyMES, que son las grandes generadoras de empleo en el país. Un paso en este camino fue la sanción de la Ley PyME en 2016, que reduce impuestos del sector buscando mejorar la competitividad, así como de la Ley de Emprendedores, que promueve la disminución de requisitos para el desarrollo de pequeños emprendimientos y facilita el acceso al financiamiento.

Si a nivel nacional existen iniciativas federales, los ministerios y subsecretarías de empleo provinciales promueven programas específicos orientados a las problemáticas locales. Por ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires los ejes de las políticas públicas orientadas hacia el Trabajo Decente son, en primer lugar, una fiscalización laboral rigurosa y en segundo lugar el trabajo en el área de formación, promoviendo el diálogo entre el mundo educativo y el mundo del trabajo. En esta línea se ha reactivado el Consejo Provincial de Educación y Trabajo (COPRET) y también se impulsa la labor de una mesa interministerial con integrantes de las áreas de Educación, Trabajo, Producción y Ciencia y Tecnología.

El programa ALAS, que depende de la Subsecretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, propone la exención de ingresos brutos para las personas que tienen autoempleo o monotributo social. El programa busca formalizar la actividad económica promoviendo la capacitación de los integrantes de las unidades productivas y brindando apoyo y asesoría sobre aspectos relacionados con la producción, la comercialización y los modelos de gestión.

EDUCACIÓN Y TRABAJO DECENTE

Uno de los grandes desafíos en relación al trabajo decente está vinculado a la formación de la población. En relación a la educación formal, un estudio de UNICEF destaca que sólo el 45% de los adolescentes del país termina la escuela media. Es una tasa muy baja para un país como Argentina que hace 10 años implementó la obligatoriedad de la educación secundaria. Más allá de la existencia de programas y políticas de Estado que alientan la finalización de los estudios, los chicos no terminan. Un primer paso para comenzar a trabajar sobre el problema implica reflexionar por qué la escuela secundaria no genera experiencias significativas que resignifiquen positivamente la trayectoria escolar.

Significativamente, el grupo de estudiantes que termina la secundaria pero se encuentra bajo la línea de pobreza también tiene problemas. Al estudiar trayectorias individuales se puede confirmar que un chico o una chica pobre que termina la secundaria tiene menos posibilidades de encontrar un trabajo formal que uno que pertenece a sectores medios y medios altos. Para este grupo pareciera que terminar la secundaria tampoco alcanza. En efecto, la inserción laboral también tiene que ver con el capital cultural y el capital social, por ello es necesario diseñar políticas de inclusión para superar esas barreras de

segmentación territorial.

En definitiva, para acceder a un empleo decente, no basta con terminar la secundaria y menos aún alcanza la capacitación laboral aislada. Los cursos de formación profesional para el empleo sólo mejoran la condición laboral cuando están articulados con la finalización de la escuela media y vinculados con alguna experiencia laboral de calidad.

En relación a la formación profesional, algunos enfoques plantean que los cursos deben estar orientados según las demandas del mercado y las empresas. Por el contrario, otros puntos de vista estiman que es problemático que el único eje de la formación profesional sea la demanda sectorial. Los Centros de Formación Profesional¹ son ámbitos complejos de participación ciudadana y es importante entender que el sentido de la formación profesional es muy diferente para las personas. Hay trabajadores que se inscriben para especializarse y mejorar su inserción laboral. Hay otros que hacen una formación profesional inicial para luego iniciar un trayecto educativo formal mientras que también hay jóvenes que complementan dicha formación con los estudios secundarios.

En este sentido, si bien es importante la capacitación que responde a una demanda concreta del mercado, al observarla a largo plazo y en términos de economía social, no es esa demanda lo que debería definir las políticas públicas y la decisión de abrir o cerrar un Centro de Formación. En efecto, las políticas públicas también tienen que abordar otra dimensión, que es la relevancia para la gente. Y esa relevancia está vinculada con la vocación, con lo que es significativo para sus vidas. Pero este motivo, el mejor escenario en términos de políticas públicas implica buscar las zonas de confluencia entre los sectores estratégicos para el desarrollo del país con la vocación y la relevancia para la gente.

Las trayectorias educativas son variadas. Mucha gente se inserta laboralmente sin estudios universitarios, otros comienzan la universidad pero luego deciden ir a la escuela terciaria técnica o al Centro de Formación Profesional. En definitiva, no hay que dejar de lado esa construcción de trayectorias, que deberían ser el paradigma para la construcción de las políticas públicas.

En conclusión, durante la jornada los especialistas abordaron el estado de situación y las problemáticas estructurales vinculadas al trabajo decente en Argentina. Se subrayó que el desafío en torno a las bajas tasas de empleo formal requiere de políticas públicas integradas y de largo plazo, que fomenten tanto la capacitación como la inversión del sector privado en el marco de una política de desarrollo económico sostenible. En este sentido, se mencionaron una serie de programas orientados a tender puentes entre la economía popular y la economía formal y se enfatizó la importancia de aumentar la terminalidad en la educación media y el abordaje integral y estratégico en los Centros de Formación Profesional.

¹ Un dato relevante en términos del financiamiento es que Argentina es el único país de América Latina en el que las empresas no aportan dinero para la formación profesional. En efecto, la última dictadura militar eliminó un impuesto que pagaban las empresas destinado a financiar la formación profesional pública que luego nunca se repuso.

Cómo acortar la brecha para acceder a un empleo decente

¿Cómo acortar la brecha para acceder a un empleo decente?:
Políticas públicas y experiencias



El segundo panel de la *Jornada Trabajo Decente, Igualdad e Inclusión* se llevó a cabo el 24 de Agosto de 2017 y estuvo integrado por la **Mag. Erika Molina**, Vínculo de Inversión Social / Especialista sectorial (BID-FOMIN); **Miguel Civalero**, Secretario de Promoción del Empleo de la Provincia de Córdoba; el **Mag. Fabio Quetglas**, Investigador y académico (UBA-UTN); **Edith Bik**, Asesora del Ministerio de Trabajo de la Nación. Dirección Nacional de Formación Profesional; la **Dra. Marita Gonzalez**, Asesora en la Secretaría de Relaciones Internacionales de la Confederación General del Trabajo (CGT). El panel fue moderado por el **Mag. Ernesto Tocker**, Director del Servicio de Empleo AMIA.

Durante el panel, se abordaron distintas estrategias para acortar la brecha en el acceso al empleo decente en Argentina. Se reflexionó acerca de posibles soluciones para la problemática del desempleo y de las políticas públicas que contemplan algunas de las metas del objetivo 8 de la Agenda 2030. Entre estas metas, se destacan la necesidad de reducir considerablemente la proporción de jóvenes desempleados y que no estudian y, a más largo plazo, lograr el pleno empleo y el trabajo decente para todas las mujeres, los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad. En este sentido, se desarrollaron distintas experiencias tanto del sector público como del privado tales como la promoción de la formación profesional, los pro-

gramas de empleo para jóvenes, los bonos de impacto social y el rol del emprendedurismo.

LA IMPORTANCIA DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

Las proyecciones indican que el empleo del futuro se dividirá en tres grandes segmentos. Un segmento de alta calificación, con mucha tecnología y probablemente bien remunerado en la parte superior. Un sector inferior que realizará actividades rutinarias progresivamente reemplazadas por equipamiento automatizado. Y una gran franja en el medio que estará conformada por ciertas actividades actuales que sobrevivirán, junto a actividades nuevas, que requerirán un conjunto de saberes y habilidades no necesariamente relacionadas con las competencias técnicas. Para enfrentar estos desafíos resulta prioritaria la capacitación en las nuevas habilidades, tanto técnicas como socioemocionales.

Por este motivo surge la necesidad de repensar la articulación entre la educación formal, la formación para el trabajo y el trabajo propiamente dicho. En Argentina hay un sistema de formación que es dual, ya que por un lado ingresan al mercado laboral los trabajadores que tienen certificaciones profesionales que provienen del sistema formal -secundario, terciario o universitario- y por otro lado existe la certificación por formación profesional, que también es muy importante.

El rol de los organismos públicos es central para definir e implementar políticas relacionadas con la formación profesional. Desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se llevan adelante un conjunto de acciones que se enmarcan en la creación y desarrollo de un sistema nacional de formación continua orientado a atender las necesidades de calificación de todos los trabajadores en actividad. La Secretaría de Empleo, dependiente de este Ministerio, tiene a su cargo la implementación de diversas iniciativas de las que a continuación se darán algunos ejemplos.

Con el objetivo de lograr mayor fortalecimiento institucional, hay una línea de intervención que se denomina “Normalización, evaluación y certificación de competencias laborales”, que se desarrolla en espacios tripartitos integrados por representantes de los trabajadores, los empleadores y el Estado. El programa se enfoca en la definición de las normas de las competencias laborales que se requieren para el ejercicio de perfiles ocupacionales propios de cada sector productivo. Es un trabajo que supone la creación de un mapa de competencias, un mapa funcional, la capacitación de evaluadores, la creación de organismos sectoriales de evaluación y, finalmente, la evaluación y certificación de los trabajadores a partir de su experiencia laboral. Otra línea de intervención consiste en la elaboración de diseños curriculares y materiales didácticos que conforman un banco accesible y público. Con este proyecto se pretende generar una matriz con contenidos de calidad que pueda ser utilizada por cualquier efector de formación profesional en todo el país.

El segundo eje de intervenciones es el de la capacitación de los trabajadores. En este sentido, una de las iniciativas que se está implementando está vinculada a la formación profesional provincial. Este programa, que se coordina con los organismos educativos de cada jurisdicción, está orientado a generar ofertas de formación profesional adecuadas a las necesidades de los sistemas productivos de los territorios en los cuales se trabaja.

Un tercer programa está orientado a la formación profesional sectorial que se desarrolla en los consejos de formación profesional. Esta formación es diseñada por efectores que forman parte de los diferentes actores sociales y productivos tales como las cámaras empresariales y los sindicatos, y en ese ámbito se definen las necesidades de calificación de los trabajadores.

Los sindicatos también tienen una amplia experiencia en las actividades de formación profesional. El tipo de formación y certificaciones varía considerablemente dependiendo del gremio y la rama industrial de que se trate. Por ejemplo, en el sector de la construcción la certificación de competencias no es problemática porque se conocen las necesidades del sector y se saben cuáles son las habilidades emocionales y técnicas que deben tener los trabajadores. En el caso de los trabajadores metalúrgicos, las características son diferentes debido a que, al tener perfiles profesionales muy estandarizados y procesos de trabajo cambiantes producto del impacto de las innovaciones tecnológicas, hay mayores dificultades para el diseño de certificaciones. En definitiva, la formación y actualización profesional tienen una importancia central para los trabajadores, ya que permiten

enfrentar los desafíos que los cambios tecnológicos presentan al mundo del trabajo. En este sentido, las organizaciones sindicales cuentan con una amplia trayectoria en el rubro y tienen áreas institucionales dedicadas a abordar la problemática.

CÓRDOBA: LA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA PRIMER PASO

La información disponible sobre las altas tasas de deserción escolar y de desempleo entre los jóvenes en la provincia de Córdoba llevaron a las autoridades públicas a abordar la problemática de manera integral. En efecto, si bien la cobertura provincial es prácticamente universal hasta los 11 años de edad, se ha verificado que entre los 12 y los 13 años el 3,5% de los chicos y chicas han dejado la escuela. Y estas tasas se incrementan progresivamente: entre los 14 y los 15 años ya hay un 7% de deserción y entre los 16 y los 17 años, alrededor del 28% de los chicos no está escolarizado. En el año 2010 la provincia tenía casi 6000 chicos y chicas de hasta 13 años desescolarizados, la mayoría de ellos provenientes de hogares vulnerables.

A partir de este cuadro de situación, en la provincia se analizaron alternativas para brindar oportunidades laborales y de capacitación a los chicos y chicas a partir de los 16 años. En este sentido se creó el Programa Primer Paso (PPP), una iniciativa que comenzó a implementarse en 1999. El programa fue pensado para desempleados de 16 a 24 años, mediante el cual los jóvenes pueden realizar una práctica semanal de 20 horas en empresas y como contraparte reciben una asignación estímulo mensual. Desde su creación han accedido al programa más de ciento cincuenta mil jóvenes. Según un análisis de todas las cohortes realizado en 2013, el 40% de los jóvenes que habían completado el PPP conservaba un puesto de trabajo registrado, ya sea en la empresa donde realizó la práctica o en otra. Esto quiere decir que para el 40% de los jóvenes esa primera práctica fue el comienzo de una carrera laboral que se mantuvo en el tiempo.

Como la problemática educativa es una gran preocupación en la provincia de Córdoba, desde 2016 se implementó la modalidad del Programa Primer Paso Aprendiz (PPPA). La iniciativa sigue estando orientada a jóvenes de 16 a 24 años desempleados, pero en este caso se busca apoyar a los jóvenes que junto con la práctica laboral de 20 horas semanales concurren a la educación formal en cualquiera de sus niveles. Las asignaciones estímulo del PPPA reconocen el doble esfuerzo que realizan los chicos y las chicas así que son superiores a las asignaciones del programa original.

Una de las claves del éxito del programa es que son los mismos jóvenes quienes deben buscar las oportunidades laborales. En efecto, las solicitudes de inscripción al PPP y al PPPA tienen la particularidad de que debe incluir la postulación del joven al trabajo en la empresa y a su vez la aceptación de la misma a tomarlo como postulante para la práctica. En 2016-2017, cincuenta mil jóvenes se presentaron con solicitudes aceptadas por casi veinte mil empresas.

NUEVAS FORMAS DE ARTICULACIÓN ENTRE EL ESTADO Y EL SECTOR PRIVADO. EL CASO DEL “BONO DE IMPACTO SOCIAL”

El bono de impacto social es un contrato entre el sector público y el sector privado, por medio del cual los gobiernos se comprometen a financiar proyectos que se demuestren exitosos en términos de impacto social. En primer lugar, el Estado determina e identifica una problemática social sobre la cual considera pertinente trabajar. Luego, establece un acuerdo con el sector privado, que va a ser quien implemente una solución para abordar esa problemática y se determinan de manera rigurosa los parámetros de éxito de la intervención. Sólo en el caso de que esa intervención logre los resultados esperados, el Estado reembolsa el capital invertido más una ganancia pactada previamente.

Para la implementación de este proyecto, desde el sector privado participan dos actores. Por un lado los proveedores de servicios que son, por lo general, las organizaciones sociales que implementan los programas. Y por el otro, un actor fundamental que son los inversores sociales. Se trata de un mercado que en Argentina es sumamente incipiente, pero que se está desarrollando con fuerza en Europa y en EEUU. Se trata de inversores que, más allá de buscar un retorno económico en los proyectos en los que invierten, están interesados en el impacto positivo que generan dentro del orden social o ambiental.

Este instrumento se creó en 2010 en Gran Bretaña y desde esa fecha se han lanzado ochenta y nueve bonos de impacto social en el mundo. Se invirtieron, en total, más de 300 millones de dólares logrando un impacto sobre más de 100.000 personas. Desde el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) se está trabajando para América Latina y el Caribe con el objetivo de promover las primeras experiencias en la región. En 2017 se lanzó el primer bono de impacto social en Colombia, enfocado en la empleabilidad de personas en situación de extrema pobreza. Próximamente se realizará otra experiencia en México que trabajará con el objetivo de aumentar los niveles de ingresos de jefas de hogar beneficiarias de transferencias condicionadas de ingresos. Se espera que Argentina sea el tercer país de América Latina en instrumentarlo, ya que el FOMIN está trabajando junto al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para lanzar un bono en 2018. El bono estará enfocado en la problemática del desempleo, y su objetivo será aumentar la inserción laboral de población joven vulnerable de la zona sur de la Ciudad.

El bono de impacto social es un instrumento que tiene múltiples beneficios tales como la eficiencia en el uso de los recursos públicos y también en materia de innovación. En efecto, al no correr con riesgos, desde el punto de vista del Estado se pueden diseñar intervenciones innovadoras.

LOS EMPRENDEDORES: DESAFÍOS Y PROBLEMAS

Los investigadores Carl Benedikt Frey y Michael Osborne, de la Universidad de Oxford indican que alrededor el 50% de los empleos de una economía de las características de la Argentina están en riesgo de ser sustituidos por tecnología existente.

También advierten que la aceleración de ese proceso tiene que ver con la velocidad con que las empresas puedan acceder al capital. Esto implica que la Argentina está en una transición problemática de su modelo laboral. Por otra parte, el país tiene una tasa de actividad muy baja, que si bien evidencia el fracaso del Estado en sus políticas, también refleja que los sectores más dinámicos de su economía no son trabajo-intensivo. En relación al rol del emprendedurismo para contrarrestar estas características negativas en términos de empleo y desarrollo económico, es conveniente distinguir los análisis entre el corto y el largo plazo.

En efecto, en el corto plazo es importante desmitificar el rol y el impacto que tiene la promoción del emprendedurismo en pos del desarrollo económico y de la mejora en el nivel de empleo. También es importante saber que emprender es sofisticado y complejo. En Argentina se generan aproximadamente ochenta mil nuevos CUITs¹ por año, una cantidad que duplica a la de España para una población similar y que triplica la de Colombia. Se produce tanta cantidad por año debido a que en el 80% de los casos se fracasa en los primeros cinco años. Esto se explica por un conjunto de factores asociados al entorno social y económico. Uno de ellos es el tratamiento en términos de excesiva presión fiscal que Argentina le da a las unidades económicas pequeñas, que es el núcleo central del emprendedurismo.

A largo plazo, en cambio, el rol del emprendedurismo merece una reflexión relacionada al desarrollo de la estructura económica. Si bien en las últimas décadas hubo un proceso de concentración económica en grandes corporaciones, también emergió el fenómeno de la customización, esto es, del servicio ajustado a las preferencias del consumidor. Y allí efectivamente hay una oportunidad para las micros y medianas empresas ya que son las que están en mejores condiciones para abordar ese proceso de personalización de productos y servicios. Si bien no se sabe a ciencia cierta cómo será la morfología económica del futuro, lo que sí se vislumbra es que las personas que posean capacidad adaptativa, disciplina flexible, multiplicidad de competencias, habilidad para trabajar en entornos transculturales y en grupos transgeneracionales, tendrán ventajas. Y este es el universo de ventajas que puede tener un emprendedor.

Entonces, ¿qué hay que hacer en materia de emprendedurismo? En primer lugar, es importante trabajar en la promoción emprendedora de modo tal que aquellos que quieran intentarlo aun conociendo los riesgos y dificultades, tengan las condiciones apropiadas. En este sentido, el Estado debe asimilar un conjunto de saberes, aprender sobre la experiencia, conocer mejor cuáles son las restricciones que tiene una persona que quiere emprender según su formación, su clase social y su región geográfica. Entonces, si bien es positivo que el tema esté en la agenda pública, para que el emprendedurismo tenga impacto real sobre la economía debe ser abordado con políticas públicas integrales y de largo plazo.

¹ Clave Única de Identificación Tributaria usada en el sistema tributario argentino para identificar a las personas físicas o jurídicas autónomas.

En conclusión, durante la jornada se plantearon un conjunto de iniciativas orientadas a acortar la brecha hacia el empleo decente en línea con la Agenda 2030 de Naciones Unidas. Se destacó que una de las cuestiones prioritarias son las políticas tendientes a elevar las tasas de actividad y de población económicamente activa en el país. En este sentido, se subrayó que, como el país tiene una baja capacidad de creación neta de empleo, las soluciones para elevar

esas tasas requieren de políticas de desarrollo económico sostenibles en las que la promoción del emprendedurismo es sólo un componente que debe ser abordado con seriedad y realismo. Por otra parte, los expositores desarrollaron algunos mecanismos novedosos en términos de programas públicos de formación profesional, de promoción del empleo para jóvenes e innovadores instrumentos de inversión en proyectos con impacto social.



Género y trabajo



El tercer panel de la *Jornada Trabajo Decente, Igualdad e Inclusión* se llevó a cabo el 25 de agosto de 2017 y estuvo integrado por **Diego Borisonik**, Director General de Políticas Integrales de Diversidad Sexual de la Nación (Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural de la Nación); la **Mag. Gala Díaz Langou**, Directora del Programa de Protección Social CIPECC; **María José Sucarrat**, Directora Ejecutiva de la Red de Empresas por la Diversidad (R.E.D.) - Universidad Torcuato Di Tella; la **Lic. Cristina Antunez**, Directora de Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades en el Trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; la **Lic. Laura Miedziak**, Gerente de Capital Humano (Mimo). El panel fue moderado por el **Arq. Félix Bombarolo**, Facultad de Arquitectura, Universidad de Buenos Aires.

Durante la jornada los especialistas abordaron problemáticas referidas a las políticas de promoción de la igualdad de género y a la compleja relación entre género y mercado de trabajo en Argentina. Se desarrollaron aspectos relacionados con el acceso de las mujeres al mercado laboral, la división sexual del trabajo, la brecha salarial entre varones y mujeres y las políticas de licencias. Por otra parte se desarrollaron iniciativas de los sectores privado y público en torno a los lineamientos de la Agenda 2030 referidos a la equidad de género, la diversidad sexual y el trabajo decente.

DIVERSIDAD, GÉNERO Y TRABAJO: LA SITUACIÓN EN ARGENTINA

Según estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo, dentro de 70 años se logrará la equidad entre varones y mujeres en el mundo laboral. Actualmente la brecha es muy pronunciada en la región. En Argentina, por ejemplo, la tasa de actividad de las mujeres es del orden del 46% contra casi un 70% de los varones. Por otra parte, a las diferencias en términos de ocupación y subocupación hay que añadir una brecha salarial del 27% en los empleos formales.

En el ámbito laboral se verifica tanto la falta de acceso por parte de las mujeres a los puestos jerárquicos como su concentración en determinados sectores de la actividad. En efecto, el 50% que se encuentra en actividad trabaja en el área de servicios, predominantemente en enseñanza, salud y como trabajadoras de casas particulares. Estas últimas representan el 16% de las asalariadas, lo que implica que hay un millón de mujeres ocupadas en este sector. Otro aspecto importante a remarcar en el ámbito del trabajo es que aún hay una cantidad importante de oficios que siguen siendo considerados primordialmente “masculinos”, tales como la conducción de ómnibus y tareas vinculadas con la mecánica.

En materia de diversidad de género, Argentina tiene un marco normativo que está conformado por la Ley de Identidad de Género (2011), la Ley de Matrimonio Igualitario (2010) y las

modificaciones al Código Civil (2016). A pesar de estos avances legislativos resulta necesario achicar la brecha existente entre la igualdad en términos de derechos y la situación real. Para ello no solo hay que trabajar en la actualización normativa sino que también es necesario promover cambios culturales que impacten sobre la vida cotidiana. En este sentido, es importante modificar el lenguaje comunicacional en los ámbitos públicos y privados, incorporar un enfoque de diversidad sexual y equidad de género en todas las políticas públicas y trabajar para que se aplique en toda su dimensión de la Ley de Educación Sexual Integral.

Para comenzar a cambiar estas lógicas y promover cambios culturales de largo plazo son necesarias políticas públicas integrales lideradas por los organismos del Estado.

EL ROL DEL ESTADO. ALGUNAS EXPERIENCIAS

Los organismos del Estado desarrollan tanto el diseño de las políticas públicas como las tareas de auditoría, gestión e implementación de programas relacionados con la equidad de género y la diversidad sexual. Uno de los objetivos de la Dirección de Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social es lograr que todos los programas y acciones del Ministerio tengan una perspectiva de género. Por ejemplo, a partir del análisis de un programa de formación profesional se pudo verificar que las mujeres tienden a anotarse en cursos vinculados a confección, alimentación y peluquería. Desde la Dirección de Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades comenzaron a trabajar para lograr la diversificación de la oferta de cursos de modo que las mujeres tengan la oportunidad de formarse en otras actividades. También se colaboró con el Programa 111000, una iniciativa interministerial que tiene el objetivo de formar programadores. En este caso el organismo coordinó acciones específicas para promover y aumentar las tasas de inscripción de mujeres.

Por otra parte, desde la Dirección de Políticas Integrales de Diversidad Sexual que funciona dentro de la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural de la Nación, se trabaja sobre las políticas de igualdad de género en coordinación con las provincias y los municipios. Se trata de una dirección que fue creada con el fin de promover un cambio cultural en la sociedad civil, en los organismos del Estado y en el sector privado en materia de derechos de las personas LGBTIQ (Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans, Intersex y Queer). Este organismo público trabaja en forma interministerial con el objetivo de contemplar en las políticas públicas de un enfoque de diversidad sexual.

A partir de su labor cotidiana en la revisión de las políticas públicas, desde la Dirección de Políticas Integrales de Diversidad Sexual han incorporado a las mujeres trans al programa de formación e introducción al empleo “Ellas hacen”, dirigido principalmente a mujeres en situación de vulnerabilidad social. Por otra parte, en 2016 la Dirección lideró la creación de una mesa federal y permanente de diversidad sexual. Entre otras cosas, este espacio ha promovido en todas las provincias la creación de organismos locales de diversidad sexual de modo tal que

ahora es posible trabajar de forma coordinada entre todas las jurisdicciones nacionales.

La Dirección también orienta sus iniciativas hacia el sector privado con el objetivo de establecer criterios comunes de abordaje en relación a diversos temas. En este sentido y desde un enfoque de género, es importante lograr que los comunicados internos y externos de las empresas no sean heteronormativos y que las políticas y beneficios del sector privado no apunten exclusivamente a padres y madres heterosexuales.

En definitiva, tanto en el sector público como en el privado es necesario superar el paradigma heteronormativo, binario y biológico, para pasar al paradigma de la diversidad sexual.

LA EQUIDAD DE GÉNERO Y LA DIVERSIDAD SEXUAL EN EL SECTOR PRIVADO

Desde las organizaciones empresariales hay consenso en relación a la importancia de acompañar las políticas públicas de promoción de la diversidad sexual y la equidad de género de modo tal que se generen espacios donde todos y todas puedan desarrollarse. En este sentido trabaja la R.E.D. de empresas por la diversidad, que es una iniciativa conformada por organizaciones empresariales, académicas y civiles, con sede en la Escuela de Negocios de la Universidad Torcuato Di Tella. La R.E.D. promueve políticas de diversidad e inclusión dentro del ámbito empresarial y trabaja junto al sector público, con organizaciones de la sociedad civil y con expertos en temas de diversidad, discriminación e inclusión.

Los miembros de esta organización entienden que el desafío de la equidad de género en el ámbito empresarial se puede analizar tanto desde la perspectiva de la mujer como de la empresa. En este sentido, consideran que es muy importante que la mujer adopte un rol activo para desarrollarse dentro de la organización en que trabaja. Para ello promueven la capacitación en habilidades y competencias que les permitan tomar posiciones de liderazgo dentro del ámbito laboral. Conciben que están tan estereotipados los perfiles y expectativas sobre el rol de la mujer dentro de las organizaciones, que es importante el auto desafío y el autoliderazgo. Por eso, si la mujer percibe que la organización no está contemplándola debería poder exigir planes de carrera y de entrenamiento.

Desde el punto de vista empresarial la R.E.D. verifica que en muchas organizaciones no se promueve el desempeño de la mujer para ciertos cargos. En efecto, si bien algunas empresas utilizan en su comunicación consignas de equidad de género, muchas veces esto forma parte de una estrategia que se denomina “pinkwashing”¹, ya que puertas adentro no se generan políticas concretas para promover la paridad y la diversidad de géneros. Para llevar adelante medidas de este tipo es fundamental el compromiso de la alta gerencia y, una vez que ese compromiso está instaurado en la cultura corporativa, se deben desarrollar políticas de equidad y equilibrio entre la vida profesional y la vida cotidiana de los empleados.

¹ El término refiere a las estrategias políticas y comunicacionales dirigidas a la promoción de los derechos LGBT por parte instituciones, países, productos o empresas apelando a su condición de simpatizante de la causa con el objetivo de ser percibidos como modernos y tolerantes.

LA EXPERIENCIA MIMO

Más allá del marco normativo de cada país, los beneficios corporativos vinculados a la equidad de género crean un microclima que hace que esas empresas sean más atractivas y cuenten con más posibilidades para retener a sus talentos. El caso de la empresa Mimo es un ejemplo de la importancia de este tipo de políticas.

Hace más de diez años, Mimo comenzó a desarrollar una política de beneficios internos con el fin de facilitarles un espacio a las madres que trabajan en sus plantas para que puedan amamantar y tener cerca a sus hijos. En 2009, esta idea finalmente se plasmó en un jardín maternal para niños y niñas de hasta cuatro años que cuenta con 13 maestras, provee alimentación, vestimenta y sábanas. Hasta 2017, el Jardín Mimo fue utilizado por más de 90 familias.

Esta fue una iniciativa que lideró la alta gerencia ante la convicción de que una madre debe tener el derecho y la posibilidad de desarrollarse profesionalmente sin tener que interrumpir el período de lactancia como así también facilitar las tareas de cuidado y de acompañamiento en el desarrollo de los niños y niñas hasta la edad en que comienzan el ciclo pre-escolar. Año tras año, los empleados y empleadas valoran este beneficio en las encuestas internas de clima laboral, hecho que también se verifica en la baja rotación de los puestos de trabajo y en la alta permanencia del personal femenino.

Promover la diversidad, ampliar el acceso al mercado de trabajo de las mujeres y modificar las políticas de licencias son cuestiones de equidad y también tienen un sentido económico. En efecto, una serie de simulaciones realizadas en EEUU y en Europa indican que las empresas que incluyen una mayor proporción de mujeres en sus consejos de administración y en sus puestos de liderazgo tienen hasta un 30% más de ganancias en un año. Esto tipo de datos ayudan a desmitificar los argumentos que sostienen que los beneficios vinculados a la equidad de género y a las licencias reducen los márgenes de ganancias y la productividad de las empresas.

LA IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS DE LICENCIAS

Si bien el modelo de familia nuclear ya no predomina en Argentina, la normativa existente para el trabajo registrado en materia de licencias por maternidad y paternidad la sigue tomando como modelo. Por esta razón, por cada nacimiento, sólo la mitad de los padres o las madres pueden acceder a algún tipo de licencia. En efecto, los padres o madres que adoptan niños y niñas, los padres solteros, los monotributistas y los trabajadores informales no tienen acceso a las licencias y eso implica que una gran cantidad de niños y niñas carece de cuidados parentales durante los primeros meses de vida. Esas familias deben decidir entre sacrificar ingresos o sacrificar el cuidado de sus hijos e hijas.

Entre quienes gozan de algún tipo de licencia, la situación es muy heterogénea y no se encuentra dentro de los estándares internacionales. La Ley de Contrato de Trabajo establece para el sector privado una licencia por maternidad de 90 días y una

licencia por paternidad de 2 días. La licencia por maternidad no se encuadra en las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo y la licencia por paternidad es una de las más cortas del mundo.

Por su parte, el empleo público está regulado por una multiplicidad de normas que varían según se trate de funcionarios de la administración pública nacional o municipal, de docentes o de trabajadores del sistema sanitario. A modo de ejemplo, la administración pública de Tierra del Fuego, que cuenta con la normativa más innovadora del país, contempla 60 días de licencia familiar que cada familia puede distribuir como prefiera entre los adultos que estén a cargo del niño o la niña.

Este tipo de iniciativas deberían extenderse a todo el país de forma gradual y con un enfoque universal tal como ocurrió recientemente en Uruguay. Por este motivo, resulta imprescindible que el acceso a la licencia esté dado por el nacimiento o la adopción de un niño o una niña y que no dependa de la categoría del mercado laboral del padre o la madre. También es necesario que el enfoque sea co-parental y se divida entre los distintos adultos a cargo, sea cual fuere la conformación de la familia.

Actualmente hay 43 proyectos presentados en el Congreso Nacional que abordan alguna de las problemáticas vinculadas a las licencias. Buena parte de estos proyectos fueron pensados para casos específicos tales como las políticas de apoyo y licencias especiales para madres y padres de nacimientos múltiples o para madres y padres de niños y niñas con Síndrome de Down. Este tipo de iniciativas abordan un tema que es muy complejo de forma fragmentada, por lo tanto es necesario trabajar en un proyecto de licencias que contemple todas las situaciones con un enfoque sistémico e integral.

En conclusión, durante la jornada se abordaron los principales desafíos vinculados con la igualdad de género y la diversidad sexual en ámbito laboral. Hubo acuerdo entre los especialistas en relación a la importancia de modificar las condiciones normativas y culturales vinculadas con las políticas de cuidado. En este sentido, los regímenes de licencias, que deben ser adecuados a los estándares internacionales, constituyen un gran instrumento para comenzar a resolver los problemas relacionados con la falta de equidad de género en el ámbito laboral. Por otra parte, se subrayó que si bien nuestro país tiene una ley pionera que promueve y protege la diversidad sexual, aún hay obstáculos sociales y culturales que impiden que esa igualdad legal tenga su correlato en una igualdad social real y plena.

Perspectivas laborales para los jóvenes



El cuarto panel de la *Jornada Trabajo Decente, Igualdad e Inclusión* se llevó a cabo el 25 de Agosto de 2017 y estuvo integrado por **Constanza Gorleri**, Gerente de Sustentabilidad (Banco Galicia); **Maró Guerrero** (Proyecto Noemi - Secretaría de trabajo EEUU); **Yanina Falugue**, Gerente de Formación Profesional, Cámara de Industria y Comercio Argentino-Alemana; **Irma Briasco** (UNIPE/OEI); **Mariana Incarnato** (DONCEL). El panel fue moderado por **Silvia Naishtat** (Periodista especializada diario Clarín).

Durante el panel se abordaron los desafíos principales vinculados a la situación actual del empleo entre los jóvenes en Argentina así como sus perspectivas futuras. Los especialistas desarrollaron temáticas relacionadas a las políticas de promoción del empleo para este sector, los sistemas de pasantías, las prácticas profesionales y el sistema dual. Destacaron experiencias públicas, iniciativas de organizaciones sociales vinculadas a jóvenes en situación de vulnerabilidad, así como también programas de empleo para estudiantes universitarios del sector privado.

JÓVENES, EDUCACIÓN Y EMPLEO EN ARGENTINA

La falta de generación de empleo es un fenómeno global que tiene múltiples explicaciones, entre ellas, la revolución tecnológica y el proceso de automatización. Su consecuencia más preocupante es que cada vez menos puestos de trabajo se distribuyen entre una población económicamente activa que se

acrecienta. Ante este cuadro de situación, los jóvenes encuentran grandes dificultades al momento de afrontar sus primeras experiencias laborales. En efecto, en Argentina la tasa de desempleo entre los jóvenes es tres veces más alta que entre los adultos. Para reducir esta brecha, resulta de vital importancia la generación de mecanismos que promuevan el acceso al mercado laboral y el empleo decente entre este sector de la población.

Estudios recientes indican que el 87% de los empleos generados en Argentina en el año 2016 requerían estudios secundarios completos¹. Este hecho se enfrenta a un dato preocupante que indica que casi el 40% de los jóvenes argentinos no termina la escuela media en tiempo y forma. Para garantizar sus derechos, es necesario promover políticas públicas que disminuyan las causas de la deserción escolar y brinden estándares de calidad educativa en todo el territorio nacional.

Si uno de los principales requisitos para acceder al mercado laboral implica la finalización de los estudios secundarios, el siguiente se relaciona con las técnicas socioemocionales. Desde el punto de vista de los empleadores son tan valoradas las competencias técnicas como las habilidades socioemocionales. Esto es, aquellos jóvenes que no cuentan con capacidad para trabajar en equipo, que no tengan buenas aptitudes de comunicación interpersonal, que no sean puntuales y responsables, también van a encontrar dificultades para ingresar al mercado laboral.

¹ Por otra parte, investigaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) confirman que la escolaridad media es el umbral mínimo que permite no caer en la pobreza.

En términos de planificación de políticas públicas, muchos países han definido qué tipo de perfiles educativos requieren para asegurar el desarrollo social y económico. En efecto, para formar su fuerza de trabajo han definido sectores prioritarios de su economía para luego estimularlos desde la instancia de formación, introduciendo programas de becas para ampliar su base. A partir del 2005, desde el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina se empezó a registrar un indicador relacionado con la demanda laboral insatisfecha. Dicho indicador surgió en el contexto de un proceso de reindustrialización en el que se registraba que un 90% de las empresas no encontraban la mano de obra de perfil técnico que necesitaban. Como corolario, desde el Estado se definieron ciertos estímulos con el fin aumentar la cantidad de egresados en diversas especialidades técnicas. De todos modos, dado que los tiempos de respuesta del sistema educativo son lentos y están asociados a los ciclos de escolarización, este tipo de estímulos requieren de grandes consensos y de políticas planificadas de mediano y largo plazo.

Junto a las políticas educativas que garantizan el acceso universal y la calidad de la escuela media en todo el país, existen políticas específicas de promoción del empleo para los jóvenes. Fomentar primeras experiencias laborales es de vital importancia. Según datos estadísticos un joven cuya primera experiencia laboral es informal tiene cuatro veces menos oportunidades de conseguir un empleo decente que un joven cuya primera experiencia ha sido formal. En este sentido adquieren relevancia las políticas de fomento de las prácticas profesionales, los sistemas de pasantías y el sistema dual.

SISTEMAS DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO JOVEN

En nuestro país existen diferentes experiencias vinculadas a los sistemas de promoción de empleo orientados a los jóvenes. Muchas de estas iniciativas retoman proyectos internacionales tales como el sistema dual alemán, la modalidad española de Formación en Centros de Trabajo o la francesa que es la base de las Escuelas de Familia Agrícola.

El concepto de sistema dual fue introducido en Argentina entre 1970 y 1980 a partir de un acuerdo establecido con el gobierno alemán. El sistema dual es la estrategia más importante de formación profesional que se utiliza en Alemania mediante la cual durante dos años el joven profesional realiza bloques teóricos en un Centro de Capacitación Profesional y bloques prácticos en una empresa capacitadora. Con la apertura democrática el Consejo Nacional de Educación Técnica, hoy Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), realizó una investigación sobre la aplicación del sistema dual en Argentina a partir de la cual se verificaron graves problemas en su implementación, principalmente en relación al seguimiento y control que debía hacerse sobre las empresas capacitadoras.

Posteriormente el país adoptó una estrategia utilizada en España con la denominación Formación en Centros de Trabajo, que cuenta con un protocolo de capacitación y con tutorías. A

partir de la Ley de Educación Técnico Profesional del 2005, se reinstauraron los títulos nacionales y se establecieron figuras más claras para tipificar qué es una Escuela Técnica, qué es un Centro de Formación y también se estableció la noción de “práctica profesionalizante”.

En el sector primario, las escuelas agrotécnicas tienen una importante tradición en la implementación de estrategias de formación y prácticas laborales. Allí el modelo que se aplica no es el sistema dual alemán sino el modelo francés, llamado de alternancia, que es el que utilizan todas las Escuelas de Familia Agrícola (EFA) en el país. En ellas aparece otro actor central que articula el sistema, la familia.

Si bien en la región se utiliza el sistema de pasantías curriculares y prácticas profesionales, en Argentina hay ciertas resistencias debido a malas experiencias previas. En efecto, los cuestionamientos provienen tanto de las escuelas como de los jóvenes, que conciben a este tipo de prácticas como una forma de precarización laboral. Otra crítica, señalada por el sector empresarial, está vinculada a las limitaciones del marco normativo y a su falta de unificación entre el gobierno nacional y las provincias.

También se registran importantes deficiencias metodológicas que dificultan su correcta aplicación. El resultado es que las escuelas desconocen cómo preparar y acompañar a los jóvenes para que esas prácticas sean positivas y las empresas desconocen cómo organizar este tipo de actividades. Tampoco se trabajan correctamente las habilidades socioemocionales que son muy valoradas en el mercado laboral.

En el marco de estas definiciones, lo importante reside en el proyecto que hay detrás del programa de formación de modo tal que se constituya como un espacio sólido de construcción y experiencia de trabajo calificado para los jóvenes. En este sentido, son centrales los actores que lo dinamizan, la responsabilidad de la escuela y de las empresas, la formación de los tutores, la definición de un plan de trabajo que se respeta y se cumple y el compromiso de todos con el proyecto. En definitiva, para el éxito de este tipo de experiencias es necesario articular servicios y sistemas de control y acompañamiento para que los jóvenes no sean utilizados como mano de obra de bajo costo, tal como ha ocurrido en experiencias pasadas.

Por otra parte, en este tipo de programas debe quedar establecida la centralidad del sector público como generador de políticas, como organizador, como responsable y como garante. También es importante ampliar el marco de representaciones con respecto a los espacios de trabajo que pueden elegir los jóvenes para aprender y formarse. En este sentido, no debería hablarse exclusivamente de empresas del sector privado sino que en los cursos se debe trabajar bajo un concepto mucho más amplio de relaciones institucionales donde puede haber empresas, ONG's, municipios, hospitales y otros organismos públicos.

EXPERIENCIAS DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO JOVEN EN ARGENTINA

Los cursos del área de formación profesional de la **Cámara de Industria y Comercio Argentino-Alemana** están orientados a jóvenes de 18 años que finalizan el ciclo secundario. Uno de los puntos salientes del sistema dual que se promueve desde esta institución es la importancia del trabajo en conjunto entre el centro de capacitación, la empresa y la Cámara en tanto entidad que regula.

La idea central es que los jóvenes puedan estudiar y trabajar al mismo tiempo durante un período de dos años. Durante el programa, los jóvenes hacen un 30% de sus estudios en el centro de capacitación y el otro 70% lo hacen de manera práctica en la empresa. En este sistema, la empresa abona una asignación estímulo que cubre el curso, el trabajo y la instancia de formación.

Durante todo el período el Centro de Capacitación realiza un seguimiento y control que es regulado a través de informes y reuniones con tutores. También se realiza un curso de formación orientado a las empresas en el que se les indican los lineamientos de formación para los jóvenes en la organización.

La Asociación Civil **DONCEL** es una organización que trabaja con adolescentes y jóvenes vulnerables que han crecido en hogares de protección. A partir de una investigación de esta asociación junto a UNICEF y FLACSO sobre la base de los chicos y chicas que egresaban de hogares, se verificó que la mitad interrumpe sus estudios a los 18 años, en el momento en el que deben salir del hogar de protección para buscarse un sustento y un lugar donde vivir.

Por este motivo, desde hace 12 años la organización DONCEL ha diseñado un programa de articulación con el sector privado, a partir del cual las empresas se comprometen a darles una oportunidad de trabajo a los jóvenes que provienen de este tipo de hogares, que están estudiando pero que no han terminado su educación secundaria. Durante el transcurso de la práctica, los participantes cuentan con un referente que forma parte del equipo profesional de la organización. El éxito del programa está relacionado con las trayectorias acumulativas que van garantizando la autonomía de los jóvenes y por ende, el crecimiento de su red de apoyo y de su capacidad para insertarse eficazmente en el mercado de trabajo.

La **Fundación Desarrollo y Autogestión** en asociación con la Fundación Lasalle y la fundación SES (Sostenibilidad, Educación, Solidaridad) han diseñado una propuesta relacionada con la promoción del empleo para jóvenes en situación de vulnerabilidad junto al Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación, el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), el sector empresarial y los sindicatos. El objetivo es apoyar la terminalidad educativa de los adolescentes, enriqueciendo los trayectos formativos con metodologías vinculadas a las Prácticas Educativas en el lugar de Trabajo.

A través de este proyecto pusieron foco en las prácticas profesionalizantes como estrategia para vincular al mundo de la educación con el mundo del trabajo. La preocupación central de la Fundación son los adolescentes que no están incluidos en el sistema educativo formal. Las prácticas y pasantías están usualmente desarrolladas en el marco del sistema educativo. Por ello, desde esta organización creen que es necesario trabajar junto al sector público para generar dispositivos que permitan a los chicos que no están dentro del sistema educativo formal ensayar este tipo de modalidades de prácticas.

El **Banco Galicia** cuenta con alrededor de 12000 empleados en todo el país y contrata 400 jóvenes por año. Desde esta entidad trabajan para generar mejores oportunidades de acceso a la educación superior a aquellos jóvenes con talento pero con escasos recursos. Para ello han diseñado un programa de selección, apoyo y acompañamiento con tutorías destinadas a facilitar a estos jóvenes su acceso a la universidad. Esta iniciativa se inscribe en un sistema de prácticas profesionales que tienen un 80% de retención, lo que implica que un gran porcentaje de los jóvenes seleccionados permanecen trabajando en la institución.

El programa “Experiencia Galicia” es otra modalidad de apoyo. Se trata de pasantías rentadas orientadas a estudiantes universitarios de entre 19 y 23 años con diversos perfiles. La propuesta incluye una jornada laboral de cuatro horas diarias durante tres meses, de modo tal que la experiencia sea compatible con la continuidad de los estudios superiores.

Por último, cuentan con una línea de apoyo y promoción para jóvenes emprendedores. Ante el alto grado de fracaso de los emprendimientos en los primeros años, los programas vinculados al seguimiento y apoyo son muy relevantes. En este sentido, el Banco acompaña a aquellos jóvenes en su articulación con los segmentos de negocios y PYMES con el objetivo de que puedan fortalecer sus iniciativas.

En conclusión, durante la jornada se desarrollaron los principales desafíos vinculados a las perspectivas laborales para los jóvenes en Argentina. Se subrayó que el umbral básico para mejorar las condiciones de acceso al mercado laboral es la efectiva garantía del derecho a la educación media para todos los chicos y chicas del país. En relación a las políticas de promoción de empleo entre los jóvenes hubo acuerdo en que, con un marco normativo y regulaciones sólidas, el impacto de las prácticas profesionales y las políticas pasantías puede ser positivo. En efecto, los especialistas destacaron que la experiencia de un empleo formal entre los jóvenes promueve la generación de trayectorias laborales que contribuyen a la autonomía y al acceso al trabajo decente.

Conferencia Christoph Ernst

La iniciativa sobre el futuro del trabajo.

CHRISTOPH ERNST

Especialista Sectorial Organización Internacional del Trabajo
Conferencia impartida el 24 de agosto de 2017.



EL FUTURO DEL TRABAJO: CONTEXTO Y DESAFÍOS

El análisis del futuro del trabajo es una parte sustancial de las preocupaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En esta conferencia se desarrollarán los principales desafíos que implican los cambios tecnológicos y su impacto en el futuro del mercado laboral en la Argentina.

Una encuesta reciente de la OIT¹ que indaga sobre las expectativas de los jóvenes en relación al futuro del trabajo permite verificar que, entre ellos, tres de cada cinco tienen mucha confianza en el futuro y creen que van a encontrar un trabajo interesante. Del mismo estudio se desprende que hay mayor optimismo entre los más chicos. En efecto, entre los 15 y los 17 años hay más confianza en el futuro del trabajo y esto se percibe más en los hombres que en las mujeres.

Otro aspecto destacable en relación a la situación del trabajo y las perspectivas a futuro, radica en que se han producido

importantes cambios en el empleo en las cadenas de valor de la industria, la agricultura y los servicios. En este sentido, las estadísticas² muestran que en algunos países hubo una caída efectiva en el nivel de empleo tanto en el sector agrícola como en el industrial y que al mismo tiempo se produjo un aumento significativo en el nivel de empleo del sector de servicios. De todas formas, si bien este proceso se puede constatar en países tales como Alemania, Austria, Canadá y España, no se observa en otros como es el caso de Estados Unidos y el Reino Unido.

Por otra parte, se vislumbra un nuevo fenómeno que se ha denominado *inshoring* o *reshoring* que consiste en la reversión del proceso de *offshoring*, mediante el cual la manufactura de un país industrializado se deslocaliza en otro donde la mano de obra es más barata. El proceso de *in* o *reshoring* está relacionado con la automatización y la robotización, ya que los avances tecnológicos tales como la manufactura digital provocaron que la reintroducción de las industrias en los países centrales sea económicamente viable. Por este motivo, algunas empresas

¹ Fuente: OIT a partir de una encuesta en línea a jóvenes de América Latina y el Caribe. Base de datos World Input-Output Database WIOD (2012).

² Cálculos de Nuebler, 2017, basados en datos de Timmer, Los and De Vries (2016).

³ Datos sobre la intensidad de robots: International Federation of Robotics, en Graetz y Michaels (2016); datos sobre empleo: ILO KILM (2016); Cálculos propios por Nuebler, 2017.

están retransfiriendo su producción intensiva en mano de obra y radicada en países en vías de desarrollo con costos laborales bajos, de regreso a los países industrializados. Este proceso también se ve acelerado debido a las políticas voluntaristas de algunos gobiernos tales como el de Donald Trump en Estados Unidos, que presiona públicamente a las empresas para que regresen al país.

Una estadística vinculada a la robotización y su efecto sobre el nivel de empleo brinda una serie de datos relevantes³. Si bien la sustitución del empleo manual por robots es un hecho en muchas economías del mundo, la situación es heterogénea y no impacta del mismo modo en todos los países. Esto es muy claro en los casos de Estados Unidos y Finlandia. Aunque ambos países tienen el mismo nivel de robotización, mientras en Estados Unidos este proceso derivó en una pronunciada caída del empleo industrial, en Finlandia el impacto fue mucho más leve.

Otro fenómeno que se percibe a nivel mundial consiste en la desconexión entre los ingresos laborales y el crecimiento de la productividad. En efecto, el ingreso laboral bajó en relación al capital generado. El fenómeno aún no se ha producido en Argentina pero es una tendencia creciente a nivel mundial.

Por otro lado, hay un notorio crecimiento de las tareas cognitivas vinculadas a la ingeniería, la ciencia y los servicios de alto contenido tecnológico. Por el contrario, las tareas rutinarias tienden a decrecer ya que son más fácilmente reemplazables debido a la creciente automatización de los procesos. En relación a la composición del empleo, también es muy relevante el peso de las tareas manuales no rutinarias vinculadas a ciertos oficios. En efecto, hay actividades manuales altamente requeridas que son específicas y complejas y están vinculadas a oficios tales como las artesanías o los soldadores especializados en materiales complejos para el desarrollo satelital.

Algunos cambios en el mundo del trabajo son claramente influenciados por los desarrollos y avances en la tecnología tales como la industria 4.0, la robotización, el big data, la internet de las cosas (IoT, Internet of Things), la inteligencia artificial, los sensores, la biotecnología y la microelectrónica. La manufactura aditiva, basada en la impresión 3D, es una tecnología que está en sus inicios pero que tiene un marcado potencial vinculado a la innovación de los procesos productivos, no sólo en el sector de la construcción sino también en industrias como el calzado.

Existen también otras problemáticas que impactan con fuerza en los cambios en el mundo del trabajo. Una de ellas está relacionada con la evolución demográfica y el efecto del envejecimiento poblacional. Aunque la fuerza de trabajo aún es joven en muchos países emergentes hay claros indicios de que comienza a declinar por el fenómeno del envejecimiento demográfico. Por otro lado, se puede constatar un mayor nivel educativo de la fuerza de trabajo. Además, todavía existen desigualdades de ingreso relacionadas en la inequidad de género, una disparidad creciente entre las regiones así como también diferencias al interior de los países, entre los sectores pobres y ricos de la población.

Otro factor que incide en el mundo del trabajo es el medio ambiente. El cambio climático es un problema también en Argentina y por este motivo hay una política pública que comienza a reaccionar promoviendo proyectos vinculados a la transición justa hacia una economía verde. En este sentido, también es destacable la importancia de la economía circular, la remanufactura, el reciclaje y el uso de materiales usados. Todas estas cuestiones impactan directa o indirectamente en el mundo del trabajo.

El trabajo decente es uno (número 8) de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas. Argentina adoptó los ODS y está trabajando en ellos junto a muchos países. Los 17 objetivos están interrelacionados y muchos de ellos tienen injerencia en el trabajo, tales como el 9, relacionado con la Industria y la Innovación, o 6-7 y 11-15 que tocan el tema de empleo en actividades ambientales. En su conjunto, todos los objetivos de la Agenda 2030 de Naciones Unidas tienden a generar un nuevo consenso internacional en relación al desarrollo sostenible.

LAS AMENAZAS Y OPORTUNIDADES DE LA AUTOMATIZACIÓN

En el contexto de la progresiva automatización de los procesos productivos se han identificado un conjunto de amenazas y oportunidades que enfrentará en el futuro el mercado de trabajo. Estudios al respecto estiman que el riesgo de pérdida de empleo es inversamente proporcional con el nivel educativo alcanzado por los trabajadores. En efecto, si bien habrá menos empleo a nivel global por la mayor productividad, el riesgo de pérdida de empleo se va a concentrar en algunos sectores, primordialmente en los trabajadores menos calificados.

Otra de las inquietudes es la potencial declinación de la calidad del trabajo, un proceso estrechamente vinculado a la precarización del trabajo y a la crisis de los sistemas de protección social. El empeoramiento de las condiciones de empleo también se relaciona con el menor nivel de sindicalización que experimentan nuestras sociedades así como también con un sistema de normas laborales que aún no incluye de manera eficaz las nuevas actividades productivas y las nuevas condiciones y relaciones laborales. Ante la falta de adecuación del marco normativo, los trabajadores quedan desprotegidos en empresas tales como las plataformas digitales o el crowdsourcing. Otro riesgo tiene que ver con la inseguridad en el empleo debido a los frecuentes cambios de los perfiles ocupacionales y a una competencia global que provoca que trabajadores de distintos rubros sean fácilmente sustituibles.

Pero no son todas amenazas e inquietudes. También se presentan oportunidades a favor de aquellas ocupaciones que demandan habilidades humanas así como también de las profesiones relacionadas con Matemática, Ingeniería, Tecnología y Ciencia (MITYC) que complementan el uso y el desarrollo de nuevas tecnologías. En este sentido, en el futuro tendrán mayor relevancia cuestiones tales como el liderazgo y la coordinación, la inteligencia social y emocional, la creatividad, el análisis, la percepción sensorial y las técnicas de reparación de fuerza manual. Si bien

³ Datos sobre la intensidad de robots: International Federation of Robotics, en Graetz y Michaels (2016); datos sobre empleo: ILO KILM (2016); Cálculos propios por Nuebler, 2017.

los nuevos empleos son más productivos y están asociados a mejores salarios, estas nuevas oportunidades se concentran en los trabajadores calificados.

La flexibilización del trabajo puede desembocar en la precarización pero también puede promover un mejor balance vida – trabajo a partir de formatos tales como el tele trabajo. Por otra parte en las empresas hay una preocupación para que el ambiente de trabajo sea más sano y sostenible. Gracias a la tecnología, también surgen oportunidades de empleo a nivel global. Actualmente se puede hacer una investigación desde Argentina para India sobre la base del formato de crowdsourcing. Asimismo, se generan nuevas oportunidades de empleo en sectores tales como servicios sociales, salud, tiempo libre, entretenimiento, empleo verde, energías renovables y reciclaje. Es esperable que en el futuro haya nuevos sindicatos y normas laborales que den cuenta de las nuevas formas de trabajo.

En el caso específico de Argentina, los estudios indican que entre el 37% y el 41% del empleo privado podría ser automatizado en los próximos 15 años y que un 15% de los empleos requerirán habilidades MITYCs. En materia de actividades fabriles, transporte y economía del cuidado, se observa que la era digital contribuirá a igualar la participación femenina. También hay datos relevantes sobre la brecha de género que revelan que habrá un 16% más de trabajadoras en ocupaciones de alta demanda en la era digital. Un estudio de Accenture (2015) referido a la Argentina estima que los trabajos del futuro se concentrarán en las áreas de biotecnología, tecnologías de la información, ciencia de la salud, moda, construcción, entretenimiento y publicidad, educación y energías alternativas.

La automatización es un hecho, tal como se puede constatar en una economía central como la de Estados Unidos. En ese país, el 6% de los puestos de trabajo serán reemplazados por robots en los próximos 5 años en sectores tan disímiles como el transporte, la logística, la comercialización y la atención al cliente. A nivel regional, las investigaciones establecen que, en Uruguay, el 54% de las ocupaciones serán automatizadas en los próximos 20 años y son los varones quienes enfrentan un riesgo mayor de perder sus puestos de trabajo.

EL IMPACTO SOCIOECONÓMICO DE LOS CAMBIOS TECNOLÓGICOS

Actualmente se encuentra en discusión el fenómeno de la creación y la destrucción de empleo motivados por los cambios tecnológicos. En efecto, hay opiniones divergentes sobre el efecto neto de este proceso. Por un lado el World Economic Forum (WEF), Carl Frey y Michael Osborne tienen una visión más pesimista y destacan la tendencia a la pérdida de puestos de trabajo en el futuro. Sin embargo, otros autores tales como Hausmann y Nübler adoptan un enfoque más optimista y se concentran en el efecto dinámico y positivo de los cambios. A modo de ejemplo, cuando se masificó el uso de las computadoras, muchos pensaban que en el futuro reemplazarían a las secretarías. Con el paso del tiempo este proceso no ocurrió tanto como previsto

y la ocupación de secretaria aún está vigente. Por el contrario, en términos de empleo el surgimiento de la computación ha generado nuevas industrias, oficios, especialistas y, por lo tanto, nuevos empleos, en particular en áreas relacionadas a la informática. En definitiva, si bien hay muchos desarrollos cuya evolución aún no se conoce, se puede afirmar que las nuevas tecnologías producen efectos dinámicos y pueden crear nuevas oportunidades y fuentes de trabajo. Por este motivo es más productivo el enfoque positivo, que implica no rechazar las innovaciones tecnológicas y, ante todo, comprender cómo usarlas en provecho de la sociedad.

En este sentido, se vislumbra una mejora en la calidad del trabajo y una baja del trabajo indecente. Hay un aumento del empleo de calidad basado en el uso intensivo de tecnología. Por esta razón será de vital importancia la fortaleza del sistema educativo y de la formación profesional. En definitiva, el aumento de la productividad vinculada al cambio tecnológico puede tener efectos positivos sobre el ingreso y también para el consumidor.

Si bien parece evidente que si la productividad aumenta habrá menos trabajo, frente a esta situación las sociedades y los Estados pueden tomar distintas alternativas. Una opción es acortar la jornada laboral y distribuir las horas de trabajo entre más personas. Esta es una idea que Francia ha adoptado hace más de 10 años y es una tendencia en muchos países. La jornada de trabajo está disminuyendo, las personas trabajan menos y disponen de más tiempo libre para realizar otras actividades que resultan en nuevos servicios y actividades productivas (boom del turismo, centros de fitness y personal trainers, etc.) así como nuevos empleos. El rol de la educación, tema prioritario para los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En efecto, más que el capital y los recursos naturales, lo central radica en el acceso al conocimiento y a la educación de calidad. Por este motivo, resulta clave la inversión pública en el sistema educativo y en la formación profesional. También es prioritaria la promoción del desarrollo de las habilidades blandas, que tienen que ver con la interacción, el trabajo en equipo y la comunicación interpersonal. En este sentido, las personas tienen ventaja sobre los robots: pueden comunicarse, tener empatía y compartir valores. Ese tipo de habilidades tendrán cada vez más importancia.

También hay discusiones acerca de la factibilidad de la renta o el ingreso básico universal como una forma de enfrentar la baja en el nivel de empleo y las desigualdades sociales. En países con un alto nivel de ingreso, como Suiza, el ingreso universal casi fue aceptado en un referéndum en 2016 y en Finlandia lanzaron un piloto en un contexto territorial específico. Este ingreso básico se justifica también parcialmente con el hecho que hay muchas actividades sociales que no están remuneradas, pero ofrecidas por los ciudadanos y es muy importante incluirlas para redistribuir de manera equitativa el ingreso. Los puntos de vista sobre este tema son variados. Hay quienes sugieren que las personas que reciben el ingreso no tendrían interés en regresar al mercado laboral, pero en general las experiencias demuestran lo contrario

Otra idea interesante está vinculada a la promoción de los programas de apoyo activo a las PyMEs para que puedan acceder e integrar nuevas tecnologías y así promover el aumento de la productividad. Este tipo de políticas son muy importantes en un país como la Argentina. Otra idea innovadora implica participar a los trabajadores en el capital de las empresas de modo tal que puedan usufructuar el aumento de la productividad para aumentar su ingreso personal. Otro enfoque es el que promueve el aumento de los impuestos al capital y a los robots para equilibrar la situación de forma que el trabajo manual pueda competir con las máquinas en el contexto de automatización.

En conclusión, se puede afirmar la emergencia de las nuevas tecnologías puede resultar en progreso económico, social y ambiental, si está acompañado de políticas públicas “inteligentes”. Por eso sería necesario ser proactivos y generar políticas coherentes e integradas que orienten y faciliten este proceso. También es muy importante incluir a los que han quedado fuera y sin posibilidades así como garantizar el ingreso de todas las personas. Por este motivo es muy importante estudiar el impacto que producen los cambios, detectar quienes perdieron y quienes ganaron y ayudar a aquellos que no han podido adaptarse de modo tal que logren reorientarse profesionalmente.





C U I D A D O

Derechos y políticas de apoyo y cuidado



- Conferencia Inaugural:
Cuidados y derechos
- Conferencia René Mauricio Valdés
- Conferencia Lic. Adriana Vicente
- La feminización de los cuidados
- El envejecimiento poblacional y las políticas de cuidado
- Evidencias y prácticas sobre políticas de cuidado para la infancia
- Desafíos sobre las políticas de apoyo a las personas con discapacidad
- Hacia una agenda de las políticas de cuidado nacional

Conferencia Inaugural

Cuidados y Derechos

DOLORS COMAS D'ARGEMIR

Universidad Rovira i Virgili, Tarragona (España)
Conferencia impartida en Buenos Aires el 18 de septiembre de 2017.



El cuarto pilar del sistema de bienestar. Así se ha calificado el derecho a ser cuidado y a cuidar: una nueva generación de derechos que viene a engrosar los derechos sociales conseguidos en siglos anteriores (el derecho a la educación, a las pensiones, a la sanidad).

El derecho a ser cuidado y el derecho a cuidar forma actualmente parte de debates sociales y políticos en distintos países. El cuidado desborda así el marco familiar, donde se ha encuadrado tradicionalmente, para pasar a ser un asunto social y político. El cuidado ha sido cosa de mujeres, y actualmente entendemos que los hombres se han de incorporar también, no solo como una cuestión de justicia de género, sino porque también son necesarios para atender las crecientes insuficiencias de cuidado.

El cuidado está desproporcionadamente provisto por la familia de forma no remunerada, pero es hoy también un ámbito ocupacional en expansión. Pagamos para que alguien cuide (en

nuestras casas, en servicios públicos o privados) y este alguien (mujeres generalmente) puede proceder de lugares lejanos, de países lejanos. Las necesidades de cuidado (algo tan íntimo, cargado de emociones, de tensiones y conflictos, de ética y de moralidad, también de materialidad) forman parte hoy de un escenario internacional globalizado.

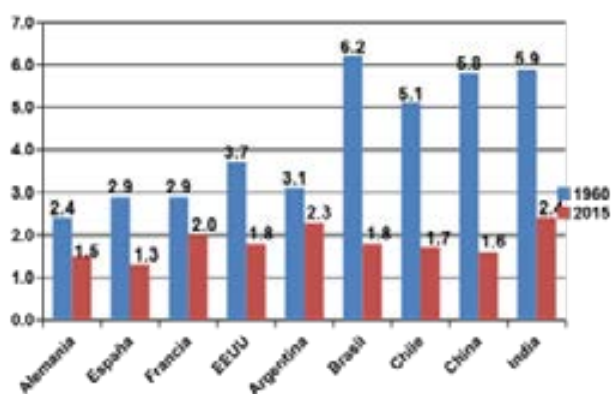
Es en este escenario complejo donde se sitúa mi reflexión, con una propuesta articuladora: para poder ejercer el derecho a ser cuidado y a cuidar hay que **democratizar los cuidados**. Este es mi mensaje. Vincular derechos y cuidados a la justicia social y a la equidad de género.

Pero vayamos por partes, para profundizar un poco más en el porqué del interés social actual por los cuidados, para explorar de dónde venimos y qué nos condiciona y comentar qué podemos hacer. Y haremos algunas constataciones, que nos permiten afrontar el cuidado desde diversos ángulos y en su complejidad.

Estamos a nivel mundial en un momento de transición demográfica: hemos pasado de un régimen de alta mortalidad y alta natalidad, a otro en que se invierten las variables anteriores: reducción de la mortalidad y disminución de la natalidad. Esta dinámica conforma el envejecimiento de nuestras sociedades: vivimos más años y tenemos menos hijos/as. Resultado: nuestras sociedades envejecen. Dos son las razones más comúnmente atribuidas a este proceso:

a) El descenso de la fecundidad, que ha tenido un insospechado decrecimiento desde la década de los años sesenta, de manera que ya en los años ochenta las tasas de fecundidad de muchos países europeos y de EEUU se situaron por debajo de las tasas de reemplazo, como hoy sucede también en Chile, Brasil, China, Japón o Rusia. He de decir que España tiene una de las tasas de fecundidad más bajas del mundo (1,3 hijos por mujer).

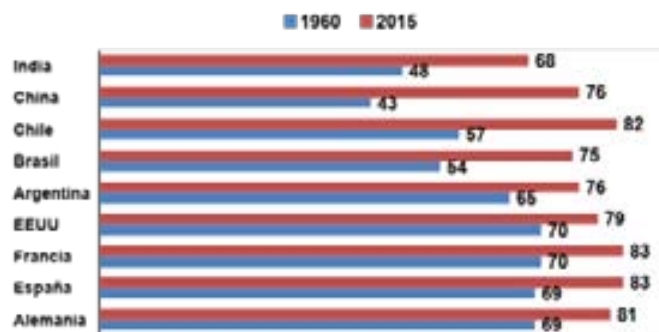
Figura 1. Tasas de fecundidad



Fuente: Banco Mundial

b) La drástica reducción de la mortalidad en todas las etapas de la vida. Desde los años setenta esta reducción es especialmente importante entre las personas de más de 55 años, lo que comporta una mayor proporción de los adultos mayores de más de 80 años y un notable incremento de la esperanza de vida. Los datos son espectaculares:

Figura 2. Esperanza de vida al nacer



Fuente: Banco Mundial

Es el triunfo de la longevidad, que ha de ser percibida como logro del progreso social y de la democratización de la supervivencia y no como una catástrofe. Y desde este foco hay que afrontar un futuro no demasiado lejano (si ninguna contrariedad modifica las previsiones) en que el número de personas adultas y adultas-mayores será mucho mayor que el número de jóvenes, algo que las migraciones o un incremento de la natalidad pueden mitigar, pero no frenar. Y esto tiene consecuencias para las necesidades de cuidados:

Tenemos por un lado una infancia que disminuye en número, aunque al mismo tiempo, se incrementan las exigencias en su cuidado (alimentación, salud, educación, socialización, atención directa). Tenemos además las necesidades de cuidado de la denominada “vejez-frágil”, es decir los adultos-mayores que no pueden valerse por sí mismos. Finalmente, deben añadirse las situaciones de discapacidad o de limitación derivadas de las enfermedades crónicas, alteraciones congénitas así como de la siniestralidad vial y laboral. Son realidades que conectamos a través de lo que llamamos cuidados, pero que cada una tiene su especificidad y dentro de cada una hay, además, singularidades.

Encuentro dos aspectos a resaltar en este escenario de incremento en las necesidades de cuidado y apoyo, a saber:

Las políticas sociales son esenciales en la construcción de un sistema de cuidados sostenible. Proporcionar servicios de cuidado (para la infancia, los adultos mayores, las personas con discapacidades) no solo alivia a las familias (y a las mujeres) de su labor de cuidar, sino que son asequibles para toda la población, incluyendo a los más pobres. Una apuesta por una red de empresas públicas, o de colaboración público-privadas (no lucrativas) equivalente a las redes educativas o sanitarias es una opción viable y es social y económicamente interesante.

Por otro lado, el cuidado es un sector generador de empleo. Los empleos de cuidados aumentarán en los próximos años, tanto en el sector público como en el privado. Apostar por el desarrollo profesionalizado de los empleos de cuidados, con condiciones laborales y salarios dignos, es abordar las necesidades presentes y de futuro en términos realistas, teniendo en cuenta la evolución demográfica de nuestras sociedades. Es un sector muy intensivo en lugares de trabajo y en el cual hay mucho margen de crecimiento. Es un trabajo que no se puede deslocalizar, combate la economía sumergida y por tanto posibilitaría obtener más impuestos, vincularía a millares de mujeres a los derechos sociales, haría más atractivo para los hombres obtener este tipo de empleos, e implicaría el derecho a ser cuidado como obligación colectiva.

¿En qué situación estamos hoy? ¿De dónde partimos? ¿Es satisfactorio el sistema de cuidados? No, no lo es, porque actualmente se asienta en injusticias sociales y en injusticias de género que han provocado una crisis profunda y la necesidad de reformar el sistema desde una lógica transformadora.

LA CRISIS DE LOS CUIDADOS Y LAS INJUSTICIAS SOCIALES.

El incremento de las necesidades de cuidados se produce en un contexto de profundo cambio en las familias y en la vida de las mujeres. Las familias, cada vez más reducidas, y con mujeres muy ocupadas, no pueden absorber las necesidades de cuidados, cada vez mayores. La falta de implicación de los hombres en los cuidados, la fragmentación de las redes de apoyo y comunitarias, la falta de servicios de cuidados, todos estos factores contribuyen también a engrosar el problema. Es lo que se ha denominado “crisis de los cuidados”, que se ha expresado con fuerza en los países europeos inicialmente, pero que es actualmente un fenómeno generalizado que se manifiesta especialmente en los ámbitos urbanos.

Sabemos que hay una injusticia de género vinculada al papel de las mujeres en los cuidados. Las necesidades de cuidados son universales y alguien los ha de asumir, no hay elección. El hecho de que el cuidado recaiga principalmente en las mujeres tiene repercusiones en las trayectorias laborales y sociales a lo largo de sus vidas. El cuidado es un gran devorador de tiempo, que no se puede destinar a otras cosas y limita las oportunidades. Y esto implica salarios más bajos, pensiones más bajas, pobreza femenina. También los hombres cuidan de su familia, pero de una manera diferente. En nuestro contexto cultural, la obligación primaria de los hombres es aportar los recursos materiales para vivir y esto es una prescripción gravosa de cumplir que también implica poner en juego capacidades y tiempo. Pero esto sí se contabiliza y se remunera. La cuestión está pues en que la división sexual del trabajo sitúa a hombres y mujeres en una relación desigual. Los hombres apenas se han implicado en el cuidado directo, aunque hay variaciones según países, edades y formas de socialización. Se trata en todo caso de un tema no resuelto en términos de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y es en este punto donde se encuentra un conflicto subyacente, no siempre visible, no siempre explícito, pues se asienta en unos patrones de género y en una estructura social informal que tiene efectos discriminatorios: consume las energías, oportunidades y capacidades de las mujeres y limita en la práctica el ejercicio de su ciudadanía.

Sabemos que hay también una injusticia de clase asociada a los cuidados, con múltiples facetas. Las desigualdades sociales inciden en las desigualdades de salud, y los sectores populares más desfavorecidos envejecen en peores condiciones de salud y viven menos años. Los hogares pobres, por otro lado, suelen tener más hijos a su cargo y más dificultades para llevarlos adelante. De hecho, los sectores pobres acumulan una doble crisis de cuidados: tienen mayores necesidades de cuidados (tanto infantil como de adultos mayores, lo que supone más presión sobre las mujeres) y tienen más dificultades para que las mujeres puedan mantener su empleo.

Y esta injusticia social se proyecta también en las trabajadoras del cuidado. Cuando los sistemas públicos de cuidados son débiles y las necesidades de cuidado son elevadas, los hogares de clase media y alta solucionan el problema contratando

cuidadoras domésticas, o utilizando servicios del mercado. Esto no es nuevo; hace muchos años ya que mujeres de zonas rurales o de sectores populares urbanos han trabajado como niñeras, empleadas domésticas y cuidadoras de adultos mayores. Lo que es nuevo es el carácter internacional de las migraciones para cuidar. Millones de mujeres se desplazan de unos países a otros para cuidar niños y adultos mayores y esto tiene unos efectos todavía hoy desconocidos en toda su dimensión. Los países de donde proceden (Bolivia, Ecuador, Paraguay, Filipinas o México) padecen las consecuencias de las migraciones de mujeres, el deterioro de los cuidados en su propia población (el drenaje de cuidados) y se construyen familias transnacionales con grandes costos de relación y emocionales.

CUIDADOS Y REPRODUCCIÓN SOCIAL

El cuidado es una parte integral del sistema de reproducción social. Las personas nacen y son extremadamente vulnerables en la etapa de crianza y requieren protección para satisfacer sus necesidades cotidianas (alimento, vivienda, vestido, higiene, educación). El mantenimiento de la vida requiere un autocuidado permanente, o de alguien que se ocupe de los demás, cosa que tradicionalmente han hecho las mujeres. Además, las personas enferman o se lesionan, envejecen y pueden llegar a situaciones de dependencia que les impida la autonomía personal. Cuidar es atender estas necesidades de la vida diaria, que se modifican en las etapas de la vida, y es imprescindible para la reproducción de los seres humanos.

Quién necesita cuidados y en qué consisten es algo construido socialmente y varía grandemente entre unas sociedades y otras. Similarmente, el cuidado es provisto en una variedad de formas institucionales, lo que incluye los servicios públicos y los servicios de mercado, la familia y la comunidad. Es lo que Daly y Lewis han denominado como cuidado social y lo que Razavi caracteriza como “diamante del cuidado” (familia, mercado, estado y comunidad).

Las normas sociales hacen que unas formas de cuidado sean más aceptables que otras, pero las decisiones políticas impactan en el tamaño de cada uno de los puntos del diamante del cuidado, y también en la calidad del cuidado. Envejecer en el hogar, por ejemplo, es la aspiración culturalmente mayoritaria en España, y como las políticas públicas son débiles, las familias utilizan un “mosaico de recursos de cuidado” complejo: cuidado directo, ayuda familiar, ayuda comunitaria, utilización de servicios de cuidado públicos y privados, empleadas en el hogar. Y quiero añadir aquí un elemento que me parece esencial, y es tener en cuenta el sentir y las necesidades de las personas que necesitan cuidados o que necesitan apoyos para tener autonomía propia: deben tener derecho a decidir dónde quieren vivir, con quién, e incluso si quieren trabajar y dónde.

LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS CUIDADOS

Los cuidados están desigualmente repartidos. Recaen desproporcionadamente en las familias, en las mujeres, y generan nuevas desigualdades basadas en componentes de clase y étnicos.

Hay que avanzar hacia el derecho de ser cuidado y de cuidar en un sistema de cuidados sostenible y renovador (es decir, que no reproduzca las injusticias de género y las injusticias sociales): hay que democratizar los cuidados.

El término *democratización de los cuidados* es potente y evocador. Supone plantear una organización social del cuidado basada en valores democráticos tanto para las personas que reciben cuidados como para quienes los proporcionan. Surge de una propuesta de Sandra Ezquerra y Elba Salas Mansilla que asume el ayuntamiento de Barcelona como guía de la intervención social en este tema y que hemos empezado a utilizar en el marco académico como referencia y propuesta política. La democratización de los cuidados pasa por los siguientes ejes:

- Promover el reconocimiento del cuidado y de su centralidad
- Socializar las responsabilidades del cuidado
- Repartir el cuidado entre hombres y mujeres, eliminando la (mal)división sexual del trabajo.
- Tener en cuenta los derechos y las demandas de las personas receptoras de cuidados, en función de su ciudadanía y no solo como consumidores.

Gráfico 1. La democratización de los cuidados



Cada una de estas dimensiones es un paso positivo hacia la democratización de los cuidados, pero el avance de solo una de ellas constituye una democratización parcial o incluso un retroceso. Por ejemplo, si no se da de forma simultánea una socialización del cuidado y un reconocimiento social del mismo, esta socialización podría darse en una dirección mercantilizadora y perjudicar el derecho al cuidado de las comunidades pobres. Por esto en el gráfico las cuatro dimensiones aparecen relacionadas. Veamos el contenido de cada una de ellas:

a) Reconocimiento del cuidado y de su centralidad

Los cuidados han sido especialmente invisibles por tres razones básicas. Porque es la familia la principal institución en que se llevan a cabo, de forma gratuita y altruista; porque es difícil catalogarlos como formas de trabajo al estar impregnados de afecto y obligación moral y, finalmente, porque son las mujeres quienes los llevan a cabo y están fuertemente naturalizados. Estos factores dificultan poder percibir su valor económico así como su

carácter crucial para la reproducción social.

Según la Plataforma de Acción de Beijing, reconocer el cuidado significa visibilizar su naturaleza, sus dimensiones y el papel que juega en contextos específicos. Este reconocimiento del cuidado se consigue por medio de su valoración simbólica y social, la garantía de un acceso universal a los cuidados desde la singularidad y la garantía de que el cuidado no se realiza a costa de los derechos de otras personas.

- Valoración simbólica y social. Se trata de eliminar el menosprecio o trivialización del cuidado en tanto se considera una actividad de mujeres. Hay que descentrar las normas sociales masculinistas que invisibilizan la importancia del trabajo de cuidados. Hay distintas iniciativas que pueden promover esta valoración simbólica y social del cuidado: dar visibilidad a grupos de crianza, o a las iniciativas comunitarias de jubilares (cohousing), y también promover las nuevas masculinidades para informar, orientar y acompañar a los hombres en momentos de transición del ciclo vital y poder generar contextos favorables para que puedan asumir y responsabilizarse de su rol de cuidador.
- Garantía de acceso universal desde la singularidad. Universalidad y singularidad son dos criterios esenciales para analizar y promover la democratización del cuidado y establecer su centralidad social.

- Universalidad: requerimiento de que todas las personas que necesitan cuidados y apoyo puedan obtenerlo.
- Singularidad: que la provisión del cuidado tenga en cuenta las necesidades y circunstancias específicas de las personas y familias demandantes.
- No se realiza a costa de otras personas. Ello supone:
 - Comprender que las personas cuidadoras en el ámbito familiar sufren situaciones de aislamiento, tensiones.
 - Comprender que las personas que necesitan cuidados tienen sus preferencias, lógicas, derechos y agencia.
 - Dignificar los empleos de cuidados. Son empleos de escaso prestigio porque los ejercen mayoritariamente mujeres y esto es así porque se perciben como una prolongación de los trabajos que las mujeres hacen en el hogar. Por esto, no se exige formación y están escasamente profesionalizados, los salarios son más bajos que en otros sectores y hay fuerte rotación laboral. Además de incidir en la calidad del servicio, dignificar este tipo de empleos resulta necesario para retener a las mujeres en ellos y para animar a los hombres a que entren en el sector.

b) Socialización de las responsabilidades de cuidado

Socializar el cuidado significa examinar hasta qué punto se

desplaza del ámbito familiar hacia otros espacios y actores como la comunidad, las administraciones públicas o el mercado. El cuidado es una piedra angular en la provisión de bienestar, y es en este punto que se plantea cuál es el papel que se ha de otorgar a la familia, al Estado, al mercado y a la comunidad en la organización social del cuidado.

Las políticas sociales son imprescindibles para hacer efectivo el derecho a ser cuidado y a cuidar. Varían entre países, y algunas tienen en común proporcionar tiempo (las políticas de conciliación, permisos y excedencias), prestaciones económicas (directas o mediante la fiscalidad) y servicios (escuelas infantiles, asistencia a domicilio, centros de día, residencias, etc.). Para un sistema de cuidados sostenible, hay que socializar el cuidado, no mantenerlo solo en la familia y atribuirlo solo a las mujeres. La provisión pública de cuidados es una medida redistributiva en términos de justicia social y de género, que garantiza el acceso universal con independencia de los ingresos individuales.

El mercado es otro de los agentes en la provisión de servicios de cuidado, pero este término esconde una gran variabilidad de situaciones: empleadas en el hogar a partir de la contratación directa, el sector no lucrativo del mercado, y el sector lucrativo. Los servicios de mercado lucrativos pueden ser útiles para una parte de la población, aunque sea pequeña, pero el sistema no puede sustentarse en ellos porque generan inequidad. En cambio, sí puede potenciarse la colaboración público-privada con entidades o asociaciones que conocen en profundidad la situación de determinados colectivos sociales. Y también hay que promover que el empleo doméstico tenga condiciones de trabajo dignas, como las ha de tener cualquier empleo.

Ni todo ha de proceder de la familia ni del Estado protector. En este sentido, la organización de la sociedad civil en formas de autogestión o comunitarias constituye un marco apropiado para la provisión de cuidados y un factor también de innovación social. Parte de la crisis de los cuidados se relaciona con el debilitamiento de los vínculos de parentesco y comunitarios, pero se constata también como estos vínculos se reactivan en situaciones de necesidad y el importante papel que en estos casos ejerce la comunidad. Actualmente están surgiendo nuevas formas de redes de cuidados en contextos educativos, vecinales o locales, o entidades que con ayuda pública hacen posible incorporar voluntariado a las actividades de cuidado (comedores infantiles, grupos de crianza, viviendas compartidas (co-housing), grupos de ayuda mutua, bancos del tiempo). Vale la pena impulsar las iniciativas comunitarias. En España se cometió un gran error al respecto: el impulso de las políticas públicas mató muchas organizaciones comunitarias. No tiene por qué ser así. Me consta que en Argentina hay iniciativas interesantes, tal como muestran los trabajos de Marisa Fournier sobre comedores comunitarios en los barrios periféricos de Buenos Aires, o las experiencias que describe Eleonor Faur sobre los jardines comunitarios, mediante convenios entre la Administración Pública y organizaciones de la sociedad civil. Estas iniciativas hoy son referencia en otros contextos. No las dejen morir. Se puede

impulsar en este sentido la colaboración público-comunitaria y desde el sistema público dar apoyo técnico o incluso material a iniciativas de la ciudadanía.

c) Repartir el cuidado entre hombres y mujeres

La propuesta de Nancy Fraser del modelo de “paridad en el cuidado” va en la línea de implicar a hombres y mujeres por igual en la obtención de ingresos para vivir y en las prácticas de cuidado. Se trataría pues de que hombres y mujeres, de forma equivalente, tuvieran una vida integrada por el hecho de ganar un salario, la práctica del cuidado, la implicación en la vida asociativa, dejando tiempo libre para el ocio. Es una propuesta que se sitúa en el terreno de lo utópico o de lo deseable y Fraser no concreta como se llega a alcanzar, pero indica que si hoy no actuamos guiándonos por esta concepción, no hay posibilidad alguna de que nos acerquemos a ella algún día.

El impulso de nuevas masculinidades que integren el cuidado como un aspecto vital, es una medida importante, pero ha de ir acompañada de otras iniciativas.

Destacamos la necesidad de promover una conciliación corresponsable entre hombres y mujeres desde el inicio del ciclo vital. En este sentido, conseguir permisos de paternidad y maternidad iguales e intransferibles, siguiendo la tendencia iniciada en algunos países europeos, es un objetivo que tiene como triple ventaja implicar a los hombres en las tareas de crianza, eliminar los prejuicios laborales respecto a las mujeres y situar la reproducción de la vida como un aspecto de importancia social y no solo individual o de pareja.

Pero los hombres se han de implicar también en el cuidado de personas adultas en situación de dependencia, y este se diferencia del cuidado de la infancia en motivación y compromisos. Mientras que el cuidado de la infancia tiene para los hombres el estímulo de la modernidad y se asocia a los ideales de igualdad entre hombres y mujeres, no sucede lo mismo con el cuidado de personas adultas que tiene además una percepción social negativa. Uno de los retos más importantes en estos momentos es justamente la implicación de los hombres en el cuidado de adultos mayores, ya sea porque lo hagan de forma sobrevenida, ya sea porque constituyen un nuevo agente a incorporar en el trabajo familiar y comunitario. Hay que reconocer las necesidades específicas de los hombres implicados en los cuidados de larga duración, pues no tienen referentes en los que apoyarse.

Es importante, por otro lado, que los hombres se incorporen a los trabajos remunerados de cuidados. Ya hemos comentado la necesidad de dignificar este tipo de empleos. La escasa valoración y bajos salarios de los empleos de cuidados desaniman a los hombres a introducirse en el sector y contribuyen a incrementar la brecha de género. Paradójicamente, la incorporación de más hombres en este ámbito laboral le puede otorgar más reconocimiento y prestigio.

d) Tener en cuenta las demandas y derechos de las personas receptoras de cuidado y apoyo, en función de su ciudadanía y no solo como consumidores, clientes o usuarios

¿Quiénes son las personas receptoras de cuidado? Todos nosotros. El autocuidado es una situación común: nos cuidamos y cuidamos a las personas de nuestro alrededor. Todas las personas necesitamos cuidados a lo largo de nuestra vida, pero en determinadas etapas y situaciones se requiere que unas personas cuiden de otras: la infancia, la vejez frágil, las personas con enfermedades crónicas o impedimentos funcionales que impiden tener autonomía (discapacidades). A estos colectivos se dirigen específicamente las políticas de cuidado y apoyo, aunque esto no ha de hacernos olvidar que el cuidado es algo mucho más amplio, que se prodiga en el día a día. Tampoco ha de hacernos olvidar que los seres humanos somos seres vulnerables.

La democratización de los cuidados implica tener en cuenta las demandas y derechos de las personas que reciben cuidados y apoyo. Un ejemplo de demandas de derechos, con una crítica profunda a la organización del sistema actual, lo proporcionan las personas con discapacidad, que rechazan ser institucionalizadas, denuncian el carácter jerárquico, paternalista y burocrático de las políticas sociales, y reclaman su capacidad de agencia y de independencia.

Recuerdo que en España cuando empezaron a conocerse los primeros borradores de la denominada Ley de Dependencia, las personas con discapacidad se pusieron en alerta. Las principales organizaciones de personas con discapacidad se movilizaron tanto en su dimensión reivindicativa como en su capacidad para proveer servicios. Considero especialmente interesante el discurso que el Foro de Vida Independiente introdujo en el debate, pues representa un nuevo paradigma. Reivindican que su situación no debe ser confundida con la de las personas dependientes. Por el contrario, afirman que las personas con discapacidad devienen dependientes si no cuentan con las ayudas técnicas y sociales que faciliten su independencia. Por esto prefieren hablar de diversidad funcional y no de discapacidad. No se resignan a ser institucionalizados ni a acogerse a medidas concebidas para proteger personas con pocas opciones vitales, porque resultan claramente insuficientes para las aspiraciones de quienes reivindican la normalización de su situación en la sociedad y quieren ser tratados como ciudadanos y no como enfermos. Su principal reivindicación es poder tener un asistente personal, que es quien ha de ayudar a realizar las actividades básicas de la vida diaria, acceder a los medios de transporte, al trabajo y a la educación, así como a todas las actividades de participación social. Permite, en definitiva, llevar una vida independiente en un hogar propio.

El caso de los adultos mayores era distinto. De hecho, la ley de Dependencia estaba pensada básicamente para ellos. Pretendía desmedicalizar la fragilidad asociada a la vejez e impulsar el derecho a ser cuidado desde los servicios de carácter social. La ley daba como prioridad crear servicios públicos de cuidado, especialmente los de atención domiciliaria, pero también centros

de día, residencias asistidas y sociosanitarias, y concebía las prestaciones económicas como excepcionales. En la práctica, sin embargo, las prioridades se invirtieron, y las prestaciones económicas superaron a los servicios, en parte porque las necesidades acumuladas hacían más viable dar dinero que crear servicios, y en parte porque envejecer en el hogar es un ideal culturalmente muy arraigado y se prefería la prestación. Me refiero específicamente a ello porque contribuyó a crear un sistema frágil, y cuando se aplicaron las políticas de austeridad a raíz de la crisis económica fue muy fácil eliminar las prestaciones económicas mediante los recortes presupuestarios.

Respecto a la infancia, ha costado entender que los niños y niñas tienen derechos por sí mismos y no solo como “menores” sujetos a intervención, protección y vigilancia. Cuesta también implementar políticas públicas desde la perspectiva infantil, atendiendo a sus deseos y opiniones. ¿Cómo trabajar con la infancia y no sobre la infancia? ¿Cómo tratarles desde una perspectiva ciudadana y no solo en su condición de menores, que los inferioriza? Es necesario abordar una verdadera participación de la infancia, en su calidad de ciudadanos, y que no sean solo las personas adultas quienes decidan sobre sus vidas porque se consideren seres vulnerables o inacabados. Se trata de dar voz a la infancia, de capturar sus preocupaciones y aspiraciones antes de que sean interpretadas desde una perspectiva adulta. Se trata también de reconocer sus experiencias y singularidades, pues la infancia no es una categoría homogénea. Seguro que todos nosotros tenemos ejemplos del sentido común que preside la manera de ver la realidad y las opiniones de niños y niñas.

DE LA OBLIGACIÓN AL COMPROMISO

Afrontar las nuevas y crecientes necesidades de cuidados es un reto para las sociedades actuales y, tal como hemos intentado mostrar, las repercusiones tienen un alcance global, afectan a las familias, interpelan a los poderes públicos y contribuyen a que crezcan los servicios de mercado. El derecho a cuidar y a ser cuidado requiere poner en juego los recursos de las familias, pero también de los poderes públicos y de la comunidad. Requiere también organizar el sistema de cuidados desde las premisas de la justicia social y de la justicia de género para conformar un sistema sostenible. Hemos propuesto una democratización de los cuidados basada en la socialización de las responsabilidades de cuidado, en el reconocimiento y centralidad de los cuidados, en el reparto entre hombres y mujeres y la consideración de las demandas de las personas cuidadas.

La ética del cuidado, por otro lado, ha de ser fruto del compromiso y no de la obligación. Pasar de la obligación de cuidar al compromiso de cuidar implica una transformación social importante. El compromiso, como nos recuerda Margaret Mead, es fruto de dar prioridad a unas opciones frente a otras. Mientras el cuidado sea provisto a través de las obligaciones familiares de forma no pagada y no libre y se asigne a solo las mujeres, la igualdad de género no se conseguirá, tampoco la justicia social, ni será posible construir un sistema de cuidados sustentable. El compromiso es necesario, tanto a nivel individual como social.

Necesitamos una agenda política que considere los cuidados como un aspecto central del funcionamiento de las sociedades, sea sensible a los conflictos de intereses en la familia y reparta los cuidados de forma más equitativa. El derecho a cuidar y a ser cuidado se sitúa así en términos de compromiso y no de obligación (compromiso de las familias, pero también de los poderes públicos y del conjunto de la sociedad); en términos de moralidad y no de materialidad.

BIBLIOGRAFIA

- CARRASCO, Cristina, BORDERÍAS, Cristina, y TORNOS, Teresa (eds.) (2011), El trabajo de cuidados. Historia, teoría y políticas. Madrid. La Catarata.
- COMAS D'ARGEMIR, Dolors (1995), Trabajo, género y cultura: la construcción de desigualdades entre hombres y mujeres. Barcelona: Icaria.
- COMAS D'ARGEMIR, Dolors (2015) "Los cuidados de larga duración y el cuarto pilar del Estado del bienestar", Revista de Antropología Social, vol 24: 375-404
- COMAS D'ARGEMIR, Dolors (2016), "Hombres cuidadores: barreras de género y modelos emergentes", Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad, 15(3): 10-22.
- DALY, Mary i LEWIS, Jane (2000): «The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states», British Journal of Sociology, 51(2), 281-299.
- ESQUIVEL, Valeria (2011), La economía del cuidado en América Latina: poniendo a los cuidados en el centro de la agenda. PNUD.
- ESQUIVEL, Valeria, FAUR. Eleonor y JELÍN, Elizabeth (coord.) (2012), Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado. Buenos Aires, IDES-Unicef-Unpfa.
- EZQUERRA, Sandra y SALAS MANSILLA, Elba (s.d., 2016) Polítiques socials, acció comunitària i economia de les cures a la ciutat de Barcelona. La Ciutat Invisible i Universitat de Vic (no publicado)
- FAUR, Eleonor (2014), El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual. Buenos Aires, Siglo XXI Eds.
- FRASER, Nancy (2008), Escalas de justicia. Barcelona: Herder
- GILLIGAN, Carol (2013), La ética del cuidado. Barcelona, Fundació Víctor Grífols i Lucas
- HIMMELWEIT, Susan and LAND, Hilary (2011), "Reducing gender inequalities to create a sustainable care system", Kurswechsel, 4: 49-63.
- RAZAVI, Shahra (2007), "The Political and Social Economy of Care in a Development Context. Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options", Gender and Development Programme, Paper number 3. United Nations Institute for Social Development.
- TOBÍO, Constanza, AGULLÓ, M.Silveria, GÓMEZ, M.Victoria y

Conferencia

René Mauricio Valdés

La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y las políticas de cuidado.

RENÉ MAURICIO VALDÉS

Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en Argentina
y Representante Residente del PNUD.
Conferencia impartida en Buenos Aires el 19 de septiembre de 2017.



LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, es un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad.

La Agenda 2030 nos llama a tener una visión holística e integral, entendiendo el desarrollo sostenible como la articulación virtuosa de las esferas económica, social y ambiental. Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que la conforman reconocen que las iniciativas para acabar con la pobreza deben ir de la mano de estrategias que favorezcan el crecimiento económico y aborden una serie de necesidades sociales, entre las que cabe señalar la educación, la salud, la protección social y las oportunidades de empleo, a la vez que luchan contra el cambio climático y promueven la protección del medio ambiente. De esta forma, los ODS dan forma concreta al desafío de transitar desde un enfo-

que basado en el crecimiento económico y el ingreso hacia un enfoque integral del desarrollo que incluya las múltiples dimensiones que influyen en el progreso de las personas.

Asimismo, la Agenda es universal debido a que el cambio de paradigma hacia un modelo de desarrollo sostenible social, económico y medioambiental implica un compromiso de todos los países (desarrollados y en vías de desarrollo) e involucra a todos los actores (sociedad civil, sector privado, academia, ciudadanía).

La Agenda 2030 se apoya fuertemente en el pleno respeto y goce de los derechos humanos en tanto llama a “no dejar a nadie atrás” respetando la dignidad de las personas, el estado de derecho y promoviendo la justicia, la igualdad y la no discriminación. Los ODS están basados en obligaciones internacionales de derechos humanos, como el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la alimentación, el derecho a la igualdad, el derecho a la salud, a la educación, a la integridad personal, los derechos del niño, entre otros. La importancia de comprender la relación entre

los ODS y los derechos humanos permite fortalecer la rendición de cuentas de los Estados respecto a sus compromisos con un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos y en los ODS.

Paralelamente, la Agenda 2030 llama al fortalecimiento de las instituciones a fin de garantizar eficacia, transparencia, paz y justicia, que se recogen en el ODS 16 pero que es transversal a toda la Agenda. Ese objetivo permite crear las condiciones necesarias para la toma de decisiones inclusivas y que mejoren el estado de derecho. Sin paz, estabilidad, derechos humanos y gobernabilidad efectiva basada en el Estado de derecho, no es posible alcanzar el desarrollo sostenible. El fortalecimiento del Estado de derecho y la promoción de los derechos humanos es fundamental en este proceso, así como la reducción del flujo de armas ilícitas y la consolidación de la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernabilidad mundial.

Asimismo, no se debe olvidar el rol fundamental de las alianzas para alcanzar la Agenda 2030. La Agenda 2030, a diferencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que llamaban exclusivamente a los Estados, promueven el involucramiento de todos los actores de la sociedad, incluyendo el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, la academia, los sindicatos, etc. El ODS 17 insta a fortalecer los medios de implementación y revitalizar las alianzas globales para el Desarrollo Sostenible reconociendo que las alianzas de múltiples partes interesadas son vehículos importantes para movilizar y compartir conocimiento, tecnología, experiencias, y recursos financieros para lograr implementar la Agenda 2030.

Finalmente, la Agenda 2030 no se limita a proponer objetivos, sino que trata también de los medios de implementación que permitirán la concretización de esos objetivos y de sus metas. Ese debate abarca cuestiones de alcance sistémico, como las alianzas ya mencionadas, pero a su vez, el financiamiento para el desarrollo, la transferencia de tecnología, la capacitación técnica y comercio internacional.

LA AGENDA 2030 Y LAS POLÍTICAS DE CUIDADO

La agenda 2030 retoma y fortalece la idea de la “centralidad de la agenda de género”, o en otras palabras, “la importancia de llevar la preocupación por la igualdad entre hombres y mujeres al centro de las discusiones sobre desarrollo”.

De esta manera, los ODS incorporan la igualdad de género de forma transversal, por un lado, como un objetivo en sí mismo (ODS 5) promoviendo el empoderamiento de las mujeres y las niñas con metas relacionadas con la autonomía física, económica y política; pero también como condición/medio para el alcance del resto de los objetivos, con metas desagregadas por sexo o que mencionan explícitamente acceso igualitario o equitativo entre mujeres y hombres.

Con respecto a la problemática del cuidado en particular, de acuerdo al Informe del Secretario General *sobre Progresos en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible* de 2017, el promedio de tiempo dedicado a las tareas domésticas y de cuidado

no remunerados supera con creces el triple para las mujeres que para los hombres, según los datos de encuestas realizadas en 83 países y zonas. Los datos disponibles indican que el tiempo que se dedica a tareas domésticas es una de las causas de la brecha entre los géneros en el trabajo remunerado.

En razón de ello, la Agenda 2030 incluye la temática expresamente en el ODS 5 (Igualdad entre los género y empoderamiento de las mujeres y las niñas), en la meta 5.4: “Reconocer y valorar los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico no remunerado mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructuras y la formulación de políticas de protección social, así como mediante la promoción de la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país”.

Esta meta es clave no sólo para el cumplimiento del ODS 5, sino para gran parte de la agenda (ODS 1 sobre pobreza, ODS 2 sobre hambre, ODS 4 sobre educación, ODS 8 sobre crecimiento económico y empleo, ODS 10 sobre desigualdad, entre otros).

El cuidado es un bien público esencial para el funcionamiento de las sociedades, un derecho fundamental y una necesidad en diversos momentos del ciclo de vida. Para avanzar en el logro de este objetivo, es necesario que trabajemos con más profundidad en distintas líneas generando condiciones para distribuir más equitativamente la responsabilidad del cuidado entre el Estado, el mercado y las familias.

Conferencia

Lic. Adriana Vicente

Violencia contra las mujeres y el nudo crítico del cuidado.

LIC. ADRIANA VICENTE

Coordinadora del Observatorio de Violencia contra las Mujeres del Consejo Nacional de las Mujeres.
Conferencia impartida en Buenos Aires el 18 de Septiembre de 2017.



La presentación tiene por objetivo dar visibilidad a temáticas que no siempre se han relacionado: la violencia que se ejerce contra las mujeres y el cuidado.

La Ley 26485 de “Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales” faculta al Instituto Nacional de las Mujeres –INAM- (ex CNM) como el organismo rector encargado de articular y coordinar las acciones que posibiliten el cumplimiento de esta norma, como así también de diseñar las políticas públicas que permitan efectivizar sus disposiciones (artículo 8).

Entre las facultades que esta ley integral le otorga al INAM se encuentra la implementación de una línea telefónica de alcance nacional, gratuita y accesible (artículo 9° inciso o).

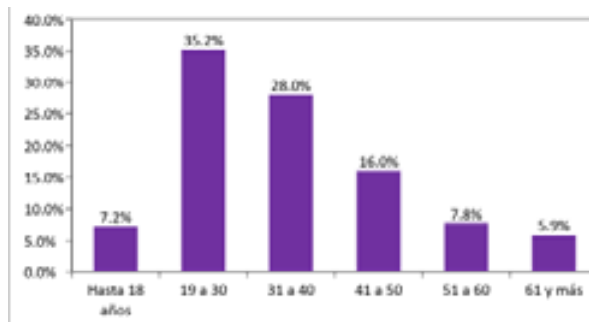
La Línea 144 está destinada a brindar orientación, contención, derivación y seguimiento ante situaciones de violencia de género, en articulación con organismos nacionales, provinciales y municipales, y también con organizaciones sociales dedicadas a la temática para generar y fortalecer políticas destinadas a brindar una protección integral en estos casos.

En primer lugar, nos interesa contextualizar la problemática de la violencia a partir de los datos estadísticos de la Línea 144.

Durante el año 2016 se han recibido 33.312 llamadas relativas a casos de violencia de género efectuadas por primera vez, desde las diferentes jurisdicciones del territorio nacional.

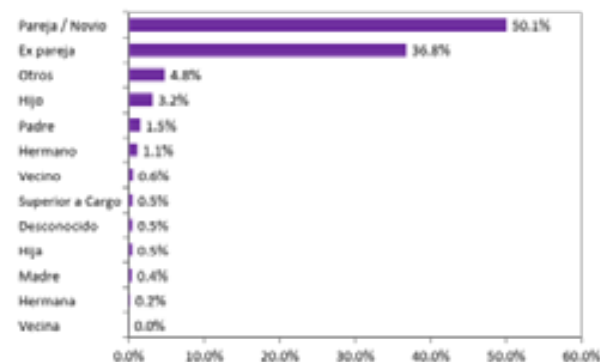


Gráfico N°3: Edad de la persona en situación de violencia



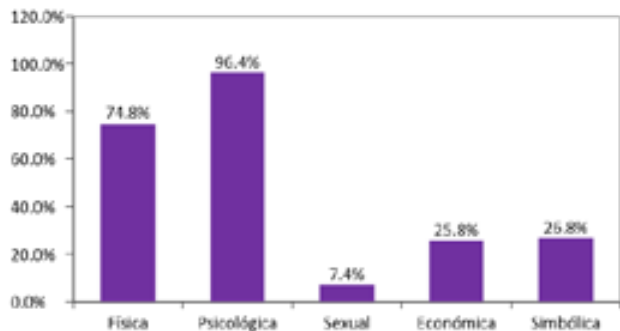
6 de cada 10 llamados referidos a personas en situación de violencia, se encuentran en el rango entre 19 y 40 años.

Gráfico N°4: Vínculo con el agresor/a



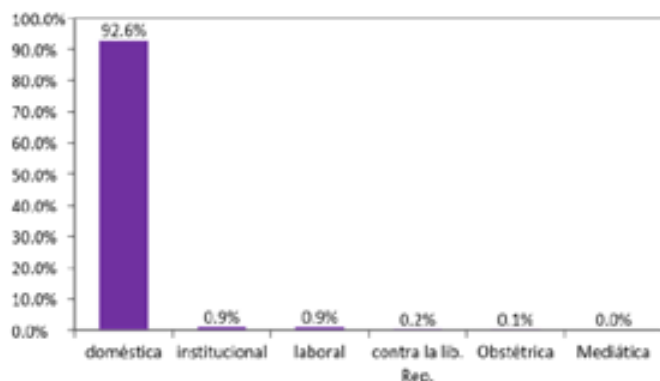
Las categorías "novio o pareja" y "ex pareja" agrupan el 86,90% de los llamados relativos a casos de violencia de género

Gráfico N°1: Tipos de Violencia¹



La violencia psicológica y la violencia física se presentan como las más significativas (96,45% y 74,8%, respectivamente)

Gráfico N°2: Modalidades de Violencia²



En 9 de cada 10 casos atendidos se identifica la modalidad de violencia doméstica

LA RUTA CRÍTICA DE LAS MUJERES

Para Montserrat Sagot (2010), el concepto de "ruta crítica" da cuenta de los diversos caminos que toman las mujeres para salir ellas y sus hijos/as de la situación de violencia. De este modo, nos permite conocer los factores que impulsan a las mujeres a buscar ayuda, las dificultades que enfrentan para llevar adelante tal decisión, sus percepciones sobre las respuestas institucionales, etc. Así, la violencia institucional con la que se enfrentan a lo largo de la ruta crítica -ya sea por acción o por omisión a nivel institucional-, dificulta la posibilidad de poner fin a la situación de violencia y, como veremos, las expone a un recrudecimiento de la violencia. El inicio de la ruta crítica implica, en muchas ocasiones, riesgos para las mujeres, como el aumento de la violencia, el riesgo sobre el bienestar y la integridad de sus hijos/as, el riesgo de sus bienes patrimoniales, entre otros.

En este sentido cabe mencionar que las situaciones de violencia doméstica causan diversos niveles de sufrimiento a los niños y niñas. Por este motivo, aun cuando la destinataria del insulto o el golpe sea exclusivamente la mujer, los niños y las niñas son víctimas de la violencia de género. Las consecuencias sobre

^{1 2} Respuesta de variables múltiples sobre un total de 33312 casos de violencia de género referidos a la primera intervención durante el año 2016.

los niños y niñas de la violencia de género en la pareja son muy variadas, pues dependen de las características propias de las experiencias vividas por ellos y ellas y abarcan casi todas las áreas de su vida: afectiva, social, cognitiva, del aprendizaje, de la salud, entre otras. Según el caso, además, los daños sufridos pueden tener una duración acotada o prolongarse en el tiempo, incluso a su adultez.

Uno de los mayores problemas para revertir tal estado de cosas es que la violencia afecta las capacidades de los niños y de las niñas para reponerse (el daño que ocasiona a su autoestima), a los vínculos sanadores (su relación con madre o hermanos y hermanas) y limita la posibilidad de conectarse con otras fuentes de ayuda (red social, familia extensa, instituciones especializadas, por ejemplo).

A su vez, la violencia de género supone para las mujeres una reorganización de la dinámica familiar, tanto en términos temporales como espaciales. Tal como refiere Teodori, “se produce un reemplazo de actividades de rutina por el recorrido de nuevos circuitos, que abren a estas mujeres una puerta a otra temporalidad. A la par, se produce un aislamiento cada vez mayor de sus vínculos sociales que las lleva a habitar un mundo fuera del mundo de los otros. La transformación que se opera en las tareas a cargo de las mujeres, principalmente en el caso de aquellas que son madres, redundando en una clara multiplicación de éstas, no ya en una mera sustitución. En ocasiones, deben procurar modos alternativos del sustento familiar, reorganizar el trabajo de cuidados, adaptar la vida a nuevas estrategias habitacionales” (Teodori, 2015: 127-8).

LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y EL CUIDADO COMO PROBLEMÁTICAS SOCIALES

Las tareas cotidianas del cuidado se llevan a cabo en el ámbito doméstico y durante mucho tiempo han permanecido invisibles y no reconocidas públicamente por ser consideradas como parte “natural” de la condición femenina y de la división del trabajo por género. Dentro del hogar, son las mujeres quienes tienen la responsabilidad central y quienes dedican más tiempo a las tareas de cuidar a bebés, niños y niñas, a los adultos mayores y a enfermos, etc.

En este marco, la división sexual del trabajo es una característica de la organización de las actividades productivas, y es también un mecanismo de socialización. Así, la división sexual del trabajo tiene efecto en la construcción de las subjetividades de varones y mujeres, con sesgo de género.

Dado que según el modelo hegemónico de masculinidad las actividades productivas masculinas se orientan a procurar sus medios de vida y los de su familia, los varones mantienen una relación con el trabajo principalmente instrumental, y el valor de su persona depende de la cantidad de dinero que puedan aportar en sus hogares. En consecuencia, la manera como expresan su responsabilidad hacia las personas que dependen de ellos es en términos materiales. Sin embargo, suelen encontrar dificultades ante la demanda de cuidado de sus familiares.

En cambio, las actividades designadas como femeninas van encaminadas a la satisfacción directa de las necesidades humanas. Los bienes o servicios que producen tienen un valor que se manifiesta en el uso y se mide por la satisfacción que proporcionan. De este modo, la producción de la mujer adquiere su valor de un modo contextual o concreto, al momento en que las personas encuentran satisfacción en las tareas de cuidado recibidas. En consecuencia, no se establece un patrón de valorización universal como en el caso masculino, sino que su valorización depende de las circunstancias, el tipo de relación, las emociones que predominan en el vínculo, entre otros factores.

La ética del cuidado, tal como ha sido entendida por la modernidad, supone una situación de dependencia unidireccional, que ubica en posiciones fijas a la figura de cuidadora y a la persona objeto de sus cuidados. No se concibe que todos y todas, en toda relación, somos a la vez cuidadores/as y objetos de cuidado. Pero no sólo se trata del modo en que las mujeres hacen viable la vida humana a través de un modo de cooperación social en relación a las demandas de cuidado -propias de la especie humana-, sino también el modo en que los mandatos estructurales direccionan sus deseos a satisfacer las necesidades ajenas. De este modo, “esta disposición comporta que el otro, además de ser objeto de preocupación, sea instrumento de realización y de reconocimiento de la mujer” (Izquierdo, 2003).

Así, la ética del cuidado ha venido a depositar en una parte de la población, específicamente en las mujeres, la responsabilidad unilateral sobre lo que tenemos de humano los sujetos: la vulnerabilidad y la dependencia mutua, que el sistema imperante ha negado históricamente sobre la base de la ficción de la autonomía y la autosuficiencia del individuo liberal moderno. Sin embargo, esta concepción de la persona no soporta la prueba de realidad.

De hecho, siempre necesitamos de los demás en algún grado. Sostener la idea contraria a toda evidencia de que somos independientes y autosuficientes, es un modo de negar que no podemos prescindir de los demás. No aceptar las deudas que se contraen a lo largo de nuestra vida, recibir sin reconocer que se ha recibido y por tanto no verse requerido a establecer vínculos de reciprocidad, permaneciendo sordos a los requerimientos de ayuda que nos puedan hacer, fantaseando que somos nuestra propia obra, rasgos que corresponde a un imaginario de autosuficiencia que no soporta las pruebas de realidad que hay en cualquier biografía. La idea del *selfmade man*, de ese hombre que no le debe nada a nadie puesto que se ha hecho a sí mismo es una fantasía omnipotente que forma parte de la mitología de las democracias modernas [...] es un indicio de un modo peculiar de socialización que lleva a las personas a no ser capaces de reconocer el peso de las circunstancias y de la historia, a censurar una parte de su biografía (Izquierdo, 2003: 5-6).

Lo interesante respecto a este tema es hacer una revisión de esta normatividad hegemónica -todavía hoy en nuestra sociedad, a pesar de su continua metamorfosis- en dos sentidos: por un lado, otorgarles más allá de la dimensión ética un carácter político, en tanto coarta el recorrido vital de los sujetos femeninos y masculinos, lo que genera costos y beneficios diferencia-

les (y desiguales) para cada género. Por el otro, su contenido ético exige ser revisado en términos de responsabilidad recíproca, y no en términos del carácter subsidiario que se le adjudica a los hombres respecto al cuidado de las personas dependientes, y a las mujeres respecto a su participación en el mercado de trabajo (Voria, 2015).

CUIDADO: ¿TE SUENA?

Si bien la categoría “cuidado” ha sido tradicionalmente des-cuidada, abordar su análisis nos exige pensar el modo en que hombres y mujeres sostenemos la vida en nuestra cotidianidad, tanto en la provisión económica de nuestros hogares como en las tareas de cuidado orientadas a garantizar el bienestar de nuestro grupo familiar.

De esta manera, tanto los estudios de género, el pensamiento feminista, como el movimiento de mujeres han colaborado -desde la acción política y desde la producción académica- a des-naturalizar el “cuidado” como un don, como un “regalo” de las mujeres hacia las personas dependientes (niños/as, enfermos/as, ancianos/as o discapacitados/as). En cambio, dichos estudios, enfoques y movimientos le otorgaron al “cuidado” la categoría de, “trabajo” y cuestionaron la transferencia unilateral de dicho rol a las mujeres en tanto esposas, madres y amas de casa.

El desafío frente a la categoría “cuidado” consiste en abordar el estudio de la sostenibilidad de la vida humana de un modo relacional, en su voz activa y en su voz pasiva. Se trata tanto de cuidar (incluso cuidarse a sí misma/o), como de ser cuidada/o, en distintos grados, dimensiones y formas a lo largo del ciclo vital. Cuestionamos, así, el par autonomía-dependencia sobre el que tradicionalmente se ha sostenido el concepto de cuidado, para reclamar por el de interdependencia social: “las personas no somos autónomas o dependientes, sino que nos situamos en diversas posiciones en un continuo de interdependencia (Pérez Orozco, 2006: 14).

Las mujeres, a través de su trabajo doméstico, se convierten en piezas clave de la obtención de ganancias por parte de los capitalistas, en la medida que son ellas las encargadas de brindar los cuidados necesarios para el sostenimiento de la mano de obra trabajadora. Como señala Young, a través de este vínculo de explotación se transfiere, a través de un proceso sostenido, los resultados del trabajo de las mujeres en beneficio de los hombres. Estas relaciones se producen y reproducen a través de un proceso sistemático, pero no recíproco, en el cual las mujeres se dedican a mantener y aumentar el poder, categoría y riqueza de los hombres (Young, 2000).

Analizar la dimensión material del patriarcado supone, entonces, pensar desde una perspectiva de género no sólo el modo en que las personas producen sus vidas, sino también el tipo de relaciones sociales que establecen para producirlas; es decir, en qué consiste el trabajo, quién hace qué y para quién, cómo se recompensa el trabajo y cuál es el proceso social por el cual las personas se apropian de los resultados del trabajo. Este enfoque nos permite vislumbrar las relaciones de poder y desigualdad entre los géneros

que desembocan en relaciones estructurales de explotación.

Así, a la división sexual del trabajo según criterios capitalistas y patriarcales, se le suma un criterio ético normativo que refuerza dicha división en términos sancionatorios. No sólo regula el contenido y la forma del trabajo, sino que también disciplina y le otorga un valor diferencial al producto del trabajo de hombres y mujeres, que los/as hace reconocibles frente al otro, regulando y restringiendo, en última instancia, caminos alternativos de vida. Todo aquello que interfiera en la consecución de estas normas, no sólo pone en jaque la identidad de los hombres como trabajadores y de las mujeres como amas de casas, sino más aún, en el caso de ellos se pone en crisis su identidad como hombres, como padres, como jefe de familias, y en el caso de ellas como mujeres, como madres y como esposas.

Que una parte de la población descargue sus responsabilidades de cuidado sobre otra es una clara manifestación de poder de los hombres sobre las mujeres. Así, Tronto (1987) sitúa la discusión manifestando que las diferencias entre hombres y mujeres tienen que ver con una cuestión de desigualdad social. Por último, Chantal Mouffe (1993) atendiendo a los desarrollos previos del feminismo en sus diferentes vertientes, considera que un modelo de ciudadanía radical y plural no necesita un modelo sexualmente diferenciado en el que las tareas específicas de hombres y mujeres sean valoradas con equidad, sino una concepción de ciudadanía verdaderamente diferente, en la que la diferencia sexual se convierta en algo efectivamente no pertinente. Esto implica una concepción de agente social basada en la articulación de un conjunto de posiciones de sujeto, correspondientes a la multiplicidad de las relaciones sociales en que se inscribe. Este tipo de proyecto democrático permite comprender la diversidad de maneras en que se construyen las relaciones de poder y permite revelar las múltiples formas de exclusión presentes en todas las pretensiones universalistas y esencialistas.

CRISIS DE LOS CUIDADOS: ¿Y AHORA QUÉ...?

A partir de la incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral, la división sexual del trabajo se vuelve problemática, en tanto las demandas de cuidado continúan siendo ineludibles para el sostenimiento de la vida. Tal es la envergadura de los problemas del trabajo y de la organización familiar que, autoras como Aguirre y Batthyány (2007), consideran que dichas temáticas se encuentran en el centro de la nueva cuestión social. En palabras de Montaño, “la llamada crisis del cuidado no es otra cosa que un síntoma de emancipación de las mujeres” (Montaño, 2010: 26). Es decir, que la incorporación masiva de las mujeres a la vida pública de nuestra sociedad -a nivel educativo, político como del mercado de trabajo- le ha impreso tal urgencia al tema, que el sostenimiento de la vida a nivel de las demandas de cuidado de nuestros hogares se ha vuelto un terreno de disputa en las relaciones personales y en términos de demandas de derechos y ciudadanía.

De acuerdo con Amaia Pérez Orozco, entendemos por crisis de los cuidados “el complejo proceso de desestabilización de un

modelo previo de reparto de responsabilidades sobre los cuidados y la sostenibilidad de la vida, que conlleva una redistribución de las mismas y una reorganización de los trabajos de cuidado” (Pérez Orozco, 2006: 9-10).

De este modo, frente a la masiva incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, la democratización del cuidado en el marco de las familias se convierte en un terreno en disputa sobre el tiempo, la responsabilidad, la autonomía y, en última instancia, la identidad de los sujetos genéricos en cuestión (sus roles, deseos, culpas, formas de reconocimiento, etc.). La pregunta latente alrededor de este tema sería “¿en qué medida la redefinición del lugar de ellas en el afuera ha sido acompañada por una redefinición equivalente del lugar de ellos en el adentro?” (Wainerman, 2007: 182).

Ante la falta de respuesta, la externalización y mercantilización del cuidado resulta una válvula de escape para aquellos sujetos que ocupan posiciones sociales privilegiadas, lo cual los habilita a desplazar hacia otras personas (en especial, mujeres pobres) las tareas de cuidado, y aquellas actividades menos valoradas tanto en términos económicos como simbólicos. En consecuencia, frente a la tensión y resistencia que genera democratizar el cuidado en el marco de las familias, la mercantilización del cuidado desplaza la cuestión transfiriendo el cuidado a otras mujeres sobre la base de relaciones estructurales de desigualdad de clase, etnia, género. Cabe preguntarnos, entonces, ¿hasta qué punto la incorporación y participación de las mujeres al mercado de trabajo ha significado una transformación estructural, si el trabajo de cuidado ha sido externalizado a otras mujeres subordinadas?

Por tanto, más allá de los beneficios reportados por la transferencia de las tareas de cuidado a través de la mercantilización de las tareas de cuidado, la organización familiar sigue estando fuertemente determinada tanto por la división sexual del trabajo como por la división de clases sociales, en tanto por un lado buena parte de los costes de producción de la vida humana se externalizan a las trabajadoras domésticas, así como por el otro las mujeres continúan siendo las responsables, de manera directa o indirecta, de la “gestión, organización y cuidado de la vida” (Carrasco, 2001: s/n) de sus hogares.

Esto último, además resulta evidente en relación a los modos que adquiere la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Uno de los aspectos centrales sobre los que se ha centrado el feminismo es el de la llamada “doble jornada de trabajo”, término que se utiliza para describir la naturaleza del trabajo que realizan las mujeres que se insertan en el mercado laboral y continúan realizando el trabajo no remunerado en el hogar. La multiplicidad de roles que han asumido las mujeres, como perceptoras de ingreso en un empleo, como principales responsables de las tareas del hogar y del cuidado de niños y niñas y de las personas mayores, y como agentes activos en sus propias comunidades, las han llevado a buscar la manera de ajustarse a esta presión sobre su propio tiempo (Rodríguez Enríquez, 2007).

Sin embargo, para Izquierdo (1999), hablar en términos de

“doble jornada” o “doble presencia” de las mujeres entre su trabajo remunerado y doméstico, colabora a alimentar el sentimiento de omnipotencia femenina, fruto de la estructura patriarcal, que las lleva a pensar que pueden estar mentalmente en todas partes. Su lectura, en cambio, considera que el narcisismo de las mujeres es, en última instancia, signo de su desigualdad social que no les permite desarrollarse plenamente en ninguno de los dos campos, a pesar que sientan que todo depende de ellas -así como ellas dependen de los demás para reafirmarse a sí mismas-. Justamente, la paradoja del sentimiento de omnipotencia es el sentimiento de impotencia.

De modo que la doble participación de las mujeres en lo público y en lo privado se ha redefinido en términos de “doble presencia/ausencia” para simbolizar el estar y el no estar en ninguno de los dos ámbitos y el costo que la situación supone para ellas bajo la actual organización social sobre la que se sostiene la continuidad de la vida (Izquierdo, 1998; Carrasco, 2001, Pérez Orozco, 2006). En este sentido, las encuestas de usos del tiempo permiten estudiar empíricamente la división sexual del trabajo y su impacto diferencial sobre el modo en que hombres y mujeres hacen uso de su tiempo y con ello el modo en que disponen de manera desigual de su energía vital y del tiempo propio.

Específicamente, dichos instrumentos dan cuenta del tiempo destinado al trabajo no remunerado por sexo. En Argentina el INDEC realizó la Encuesta sobre Trabajo no Remunerado y Uso del Tiempo durante el III trimestre de 2013. El estudio evidenció que, para el total urbano nacional, el tiempo promedio destinado al trabajo doméstico no remunerado es de 6.4 horas por día en mujeres y de 3.4 horas por día en varones. Es decir que, las mujeres dedican prácticamente el doble de tiempo al trabajo no remunerado; tiempo que a su vez se les resta especialmente para actividades en el ámbito público, ya sean productivas, comunitarias, políticas, recreativas, culturales.

Cuando nos concentramos en los grupos de edad podemos ver que en el rango de 18 a 29 años el promedio en mujeres es de 6.5 horas y de 2.9 en varones. En la franja de 30 a 59 años el promedio en varones es de 3.7 horas y el de mujeres 7.1 horas.

TENSIONES ENTRE AUTONOMÍA Y CUIDADO

Laura Pautassi se pregunta, “¿Qué autonomía se puede reclamar en la medida que existan personas que hay que cuidar?” (2007: 36), tan sólo como disparador para futuras indagaciones sobre el tema. Esta pregunta difícilmente encuentre respuesta desde la noción liberal de autonomía, en tanto es una visión que no deja resquicio a la vulnerabilidad humana y a la interdependencia. Se trata, en cambio, de abordar dicho concepto en términos críticos y transformadores de las relaciones sociales, dando el salto entre la dimensión moral individual de la autonomía a su dimensión política colectiva (Gutiérrez, 2011).

Si hacemos una lectura tanto de los logros alcanzados como de las transformaciones todavía hoy pendientes, quizá la lucha por la autonomía de las mujeres debe ser reorientada hacia una demanda que posicione el problema del cuidado como responsabilidad

de todos/as y de cada uno/a, como lo es también el de la producción de bienes. Es importante partir de la idea que estamos constituidas/os políticamente en virtud de la precariedad social de nuestros cuerpos, de modo que la vulnerabilidad atraviesa y configura no sólo nuestro ser vital como también político (Butler, 2006).

En definitiva, el dilema al que nos enfrentamos radica en cómo incorporar a las luchas por la autonomía las demandas de cuidado que nos son impuestas por vivir en un mundo de seres que, por definición, somos física y psíquicamente vulnerables y dependientes unos de otros, más allá de los dictámenes de la división sexual del trabajo.

De lo que se trata, en última instancia, para Carrasco es de asumir como única utopía posible “apostar a fondo por el sostenimiento de la vida humana” (2001: s/n). La clave radica en que hombres y mujeres nos comprometamos en sostener la vida de un modo recíproco, fuera de los cánones patriarcales, asumir nuestra mutua dependencia en relación a un otro para poder afirmar y reconocer nuestra humanidad.

CUIDADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS: ¿CUÁL ES EL ROL DEL ESTADO?

En relación a la discusión que antecede, el Estado adquiere un rol central en los desafíos que plantea Pérez Orozco (2006), de ubicar “el cuidado de la vida en el centro” y superar la división público-privado instalada en nuestra sociedad, la cual afecta de manera negativa a las mujeres y al logro de su autonomía.

De acuerdo a lo que menciona Batthyány (2015), parte importante de brindar bienestar y protección social de calidad a los integrantes de una sociedad radica en una adecuada distribución de las responsabilidades de cuidado entre sus miembros, de manera equitativa entre mujeres y varones. La autora plantea una nueva dimensión del cuidado como “derecho”, por lo que el Estado un rol central como garante y el derecho al cuidado es considerado “un derecho universal de toda la ciudadanía” que comprende el derecho a dar y a recibir cuidados (Batthyány, 2015: 11).

Las acciones que implica entender el cuidado como derecho universal se inscriben en tres dimensiones: Redistribuir, Revalorizar y Reformular los cuidados (Pérez Orozco, 2011; Batthyány, 2015).

Por “Redistribuir” se entiende transformar los cuidados en una responsabilidad colectiva, sacándolo de la órbita privada. “Revalorizar” implica profesionalizar y considerar los cuidados como un trabajo digno. “Reformular” hace referencia a la redistribución equitativa de los cuidados entre varones y mujeres y desasociarlo de la lógica familiar.

Estos desafíos se pueden alcanzar a través de diferentes políticas de cuidado, donde el Poder Legislativo (a través de los proyectos que apuntan a aumentar las licencias), el Ejecutivo, los sindicatos y las empresas adquieren una importancia fundamental como promotores y ejecutores de tales iniciativas. En este sentido Batthyány (2015) define a estas políticas como:

- Políticas de Tiempo: permiten compatibilizar la vida laboral y familiar. Están compuestas por licencias en general. Son ejemplos de “políticas de tiempo” licencias parentales y licencias por enfermedad de familiares.
- Políticas sobre Servicios: apuntan a la oferta de servicios de cuidado. Estos servicios pueden ser estatales, mercantiles regulados o comunitarios. Algunos ejemplos serían lactarios, centros de primera infancia en espacios de trabajos, centros para la tercera edad.
- Políticas sobre Prestaciones: representadas por bonos monetarios que permitan hacer frente a diferentes servicios de cuidado. Tal es el caso de los bonos para la atención y cuidado de la tercera edad, así como las ayudas monetarias para centros de primera infancia.
- Políticas Culturales de Redistribución: se plantean modificar la distribución tradicional del trabajo entre varones y mujeres a través, por ejemplo, de programas educativos o campañas de sensibilización.
- Políticas de Empleo y Formación: su objetivo es asegurar la profesionalización, la valorización y el trabajo de calidad en el sector de cuidados. Algunas iniciativas apuntan a certificar, y así reconocer y valorizar el trabajo de cuidado, con el propósito de lograr a su vez su profesionalización.

APORTES FINALES

Relacionar las problemáticas de violencia y cuidado tiene importantes implicancias en términos de género, ya que en primer lugar se potencian las inequidades de género como parte de las inequidades sociales generales (clase, etnia, género, generación), al tiempo que se vulneran diferentes derechos.

Asimismo, la autonomía de las mujeres en situación de violencia se ve altamente afectada, lo que incrementa las situaciones de vulnerabilidad en la que se encuentra la propia mujer y sus hijos/as.

En este sentido, el INAM realiza diferentes intervenciones de políticas con vistas a contribuir en la ampliación de derechos de las mujeres que se encuentran en situación de violencia:

- Capacitaciones y sensibilizaciones referidas a la transversalización de la perspectiva de género.
- Hogares de Protección integral para mujeres en situación de violencia, para sus hijos e hijas y familiares a cargo.
- Género, niñez y derechos; Estrategias para articular funciones y competencias al servicio de efectivizar derechos establecidos por las leyes vigentes, que garantizan vidas libres de violencias.
- Plan Nacional de Acción para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres (2017-2019): Medida 8 “Construir el debate sobre políticas de cuidado desde la perspectiva de género” -> Acciones: creación del foro nacional

BIBLIOGRAFÍA

Batthyány Dighiero K. (2015) Las políticas y el cuidado en América Latina: una mirada a las experiencias regionales. Santiago de Chile: CEPAL.

Butler, Judith (2006). *Deshacer el género*. Barcelona: Paidós Ibérica.
Carrasco, Cristina (2001). "La sostenibilidad de la vida humana: ¿un asunto de mujeres?", *Revista Mientras tanto*, No. 82, otoño invierno, pp. 43-70.

• Gilligan, Carol (1982). *In a Different Voice. Psychological Theory and Women's Development*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

• Gutiérrez, María Alicia (2011). "Autonomía y libertad: acerca del aborto y sus implicancias en el cuerpo de las mujeres". Ponencia presentada en el XXVIII Congreso ALAS Fronteras abiertas de América Latina. Recife: 6 al 10 de septiembre (mimeo).

• Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2014) Resultados Encuesta sobre Trabajo no Remunerado y Uso del Tiempo Tercer Trimestre 2013. Buenos Aires: Autor. Recuperado de http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/tnr_07_14.pdf

• Izquierdo, María Jesús (2003). "El cuidado de los individuos y de los grupos. Quien se cuida: Organización social y género". Documento presentado en el Segundo Congreso de Salud Mental. Barcelona, febrero (mimeo).

• Izquierdo, María Jesús (1999). "La construcción conceptual de la desigualdad social de las mujeres". Ponencia presentada en el III Congrés Català de Sociologia La desigualtat a Catalunya. Cal un nou contracte social? Lleida, 20 al 21 de marzo (mimeo).

• Izquierdo, María Jesús (1998). *El malestar en la desigualdad*. Madrid: Ediciones Cátedra, 1998.

• Montañó Virreira, Sonia y Calderón Magaña, Corral (coord.) (2010). *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo*, Cuadernos de la CEPAL 94. Santiago de Chile: CEPAL, AECID, UNIFEM.

• Mouffe, Chantal (1993). "Feminismo, ciudadanía y política democrática radical", *Debate Feminista*, 7, pp. 2-14.

• Pautassi, Laura (2007). *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*. Serie Mujer y Desarrollo No 87. Santiago de Chile: CEPAL.

• Pérez Orozco, Amaia (2006). "Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico". *Revista de Economía Crítica*, No 5, marzo, pp. 7-37.

• Rodríguez Enríquez, Corina (2007). "La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay", documento preparado para la X Conferencia Regional de la Mujer, Quito, Ecuador, 6 al 9 de agosto (mimeo).

• Sagot, Montserrat (2010). *La ruta crítica de las mujeres afectadas por violencia intrafamiliar en América Latina. Estudio de casos en diez países*. OPS/OMS. Programa Mujer, Salud y Desarrollo.

• Tronto, Joan (1987). "Beyond Gender Difference to a Theory of Care", *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, vol. 12, nº 4, pp. 644-663.

• Voria, María Andrea (2015). "Dilemas analíticos en torno a la categoría de cuidado", en *La Ventana. Revista de Estudios de Género*, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara (México), Nro. 41, Vol. V. Pp. 113-152.

• Wainerman, Catalina (2007). "Conyugalidad y paternidad ¿una revolución estancada?".

La feminización de los cuidados



El primer panel de la *Jornada Internacional Derechos y Políticas de Cuidado y Apoyo* tuvo lugar el 18 de septiembre de 2017 y estuvo integrado por **Dra. Dora Barrancos**: Directora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en representación de las Ciencias Sociales y Humanas; el **Lic. Samir Petrocelli**, Coordinador de Capacitación de la Dirección Nacional de Asistencia Técnica del Consejo Nacional de las Mujeres; la **Dra. Eleonor Faur**, Profesora del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad de San Martín (IDAES-UNSAM). El panel fue moderado por la **Mag. Andrea Balzano**, Coordinadora del Área de Género de la Oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Argentina.

Durante la jornada, los especialistas abordaron una serie de problemáticas vinculadas al cuidado desde un enfoque de género. En primer lugar, se ubicó en perspectiva el proceso de naturalización de la feminización de los cuidados. Esto permitió impugnar la estereotipada caracterización “asistencial” de las mujeres para entenderla como el producto histórico de la consolidación del sistema patriarcal. Se indagaron temas como la exclusión de las mujeres de la dimensión pública, los primeros movimientos feministas y el cimbronazo social y familiar que, producto de aquellas luchas, supuso la reciente y masiva entrada de las mujeres al mercado laboral y al sistema universitario. Se enfatizó que la distribución de los tiempos de cuidado al interior de las familias aún no refleja

estos cambios sociales. Hubo consenso entre los especialistas en que urge avanzar hacia un sistema de corresponsabilidad entre varones y mujeres y que esto requiere no sólo de actualizaciones legislativas -como la modificación del sistema de licencias laborales- y del mejoramiento de los servicios públicos de cuidado. El cambio debe ser también cultural por lo que es necesario poner en cuestión el concepto de masculinidad hegemónica en tanto instancia sede de un poder que supone el rol dominante de los varones dentro del sistema social.

LA FEMINIZACIÓN DEL CUIDADO EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

Revisar históricamente la estereotipada caracterización de las mujeres como cuidadoras y limitadas al ámbito doméstico permite entenderla como el producto de la consolidación del sistema patriarcal. El patriarcado supone un orden de exclusiones porque impone la regencia de los varones en la sociedad. El mismo ha tenido diversas formas según épocas y según sociedades, pero se pueden observar las condiciones que aparecen desde los siglos XVII, XVIII y XIX, que es cuando se encuentra una marcada y desigual diferenciación de esferas, expectativas y funciones para varones y mujeres. En efecto, entre los siglos XVIII y XIX se verifica una argumentación decisiva respecto de la ubicación social de la mujer, que es relegada

a las esferas de reproducción, la asistencia y la protección mientras que los varones se van a reservar las dimensiones del ejercicio del poder político y de la ciencia. En este sentido, hay que remarcar cómo la ciencia de fin del siglo XIX concurrió a legitimar el ordenamiento socio-moral que se consolidó. Esto está directamente relacionado con la valoración sociocultural aparecida con la consolidación de la burguesía y sus valores portadores de significados jerarquizados diferentes.

En este contexto, no resulta sorprendente que las mujeres, en la práctica excluidas de la dimensión pública, encontraran una gran adversidad para concurrir a la universidad. Muy lentamente se van a ir abriendo paso en el sistema universitario, pero tampoco es casual que en las primeras universitarias dominara la elección de las carreras de medicina y, luego, de obstetricia, ambas aún ligadas a las esferas del cuidado y la protección. Cuidados, preservación y asistencia, se instauran entonces como el *telos* fundamental de la condición de género femenino.

El cambio no fue fácil. Estaba tan arraigado que aún en el imaginario dominante de las precursoras del feminismo el maternaje tuvo aún una posición central. No obstante, el maternaje fue clave para las primeras procuras de derechos tales como las asignaciones familiares. Pero si se analizan los feminismos antecesores se verá que constantemente se entrelazan con la afectación de las mujeres a la vida reproductiva hogareña y asistencial. La revocación fuerte que implica una desobligación al estado de maternidad crece recién desde los años sesenta del siglo XX hacia el presente.

A la luz de la consolidación de aquellos mandatos se corrobora en toda su dimensión la perturbación que provocaron las mujeres al entrar al mercado laboral y a la formación científica. En efecto, la invasión de las mujeres en las universidades en los años 60 impuso la reconsideración de la cuestión de las esferas y desde luego un feminismo que ha ganado espacio y posicionado una nueva agenda en la que es central la impugnación de la idea del maternaje obligado. En definitiva se logró poner en discusión cuánto se debe a la responsabilidad del hogar y cuánto al deseo propio de ganar un lugar como individuo en la sociedad.

Las mujeres han adquirido muchos derechos formales en la Argentina. Se pueden enumerar las leyes generales de protección, sobre todo contra la violencia, como la ley 26.485 o las modificaciones a la ley penal y la adhesión al concepto de feminicidio. Pero aún falta mucho recorrido y, por otra parte, la superación de la noción de feminización de los cuidados no se trata únicamente de una cuestión de derecho penal o de código civil. Es también una cuestión cultural por lo que los avances deben darse en múltiples terrenos.

Las investigaciones confirman que el 85% del cuidado doméstico recae en las mujeres, trabajen o no en el mercado laboral. Y esto empeora progresivamente porque con el aumento de la expectativa de vida, las mujeres están cuidando casi a cinco generaciones. Revertir estos porcentajes corresponsabilizando a los varones es una exigencia que requiere acciones urgentes. Pero para esto los

varones tienen que ganar más ley civil en materia de cuidados y se hace necesaria una reforma considerable para que puedan ser buenos cuidadores y no simplemente “cooperantes”.

NUEVAS MASCULINIDADES

Para lograr estos cambios estructurales resulta necesario discutir el concepto de masculinidad hegemónica en tanto instancia de un poder que supone el rol dominante de los varones dentro del sistema patriarcal. También se torna vital discutir el sentido que permite el equívoco de este modo dominante, difundido, aceptado y socialmente impuesto de ser hombres. Es que “ser hombre” en el patriarcado no es solamente una condición de pertenencia a una categoría sino que aparece presentado como un valor en sí mismo. Algunos autores plantean que la mujer y lo femenino representan el límite de la masculinidad, lo que es expulsado fuera. El hombre que pasa el límite tiende a ser estereotipado como no perteneciente al mundo de los varones y es marginado.

En relación al cuidado, los varones no tienen un inconveniente que se relacione con la falta de entrenamiento. Varones que cuidan, varones que cocinan, varones que lavan: el problema no es la competencia sino la etiqueta de género que esas tareas llevan implícitas como marca cultural y social. En efecto y como se ha visto, la tarea de cuidado se ha etiquetado culturalmente bajo un rol genérico femenino, siempre en la lógica de la masculinidad hegemónica. Si se suma que desde este punto de vista lo femenino está ubicado en la frontera de la masculinidad y que el cuidado está etiquetado como femenino, no es casualidad la fuerte resistencia social de los varones a incorporarse, no como “cooperantes” sino apropiándose responsablemente de las tareas de asistencia y cuidado.

La realidad de doble y triple jornada que están enfrentando las mujeres obliga a poner esto en cuestión. El obstáculo en la masculinidad para el cuidado no aparece solamente como un tema contingente sino que es estructural. Para revertir esto y lograr una sociedad más digna, con corresponsabilidad y mayor justicia para todos y todas, es central trabajar con los varones desde jóvenes y muy especialmente en la educación

FEMINIZACIÓN DEL CUIDADO: DESIGUALDAD SOCIAL Y DE GÉNERO

Estudios recientes muestran que 9 de cada 10 mujeres participan de trabajos no remunerados en la Argentina y que, en promedio, lo hacen 6,4 horas diarias. Al observar el mismo fenómeno en los hombres se verifica una gran disparidad ya que sólo 6 de cada 10 participan de trabajos no remunerados y el tiempo promedio es de 3,4 horas. Al estudiar cómo se distribuyen los cuidados de niñas y niños en aquellos hogares que tienen hijos o hijas menores de seis años se percibe que la tasa de participación de la población va creciendo en las mujeres de acuerdo a la cantidad de niños o niñas que tengan. Por el contrario, frente al mismo escenario en los varones la tasa no se modifica significativamente. Estas enormes brechas indican que la feminización de los cuidados aparece como un nudo crítico

de la desigualdad de género.

La posibilidad de externalizar parte del cuidado infantil se segmenta en función de la edad de los niños y de las niñas y también en función de la región en que habitan. También cambia en relación con la inserción socioeconómica del hogar lo que deriva en marcadas diferencias entre clases y también entre regiones. La asistencia de menores de cuatro años a servicios educativos se compone básicamente de sectores socioeconómicos de nivel alto y acceden primordialmente a servicios privados. En consecuencia, la posibilidad de desfamiliarizar parte de los cuidados de menores de cuatro años termina dependiendo del poder adquisitivo que tenga ese hogar en nuestro país. Esto conlleva a una enorme maternalización de los cuidados en menores de cuatro años en niveles socioeconómicos bajos. Cuando entre los 5 y los 12 años la escolarización aumenta hay más combinaciones posibles porque los servicios educativos públicos tienen un mayor alcance.

Se habló de niños y niñas, pero ¿qué ocurre con los cuidados de las personas mayores con dependencia en actividades de la vida diaria? En 8 de cada 10 hogares los cuidados los brinda un familiar de la persona cuidada. Y la familiarización del cuidado es mucho mayor, otra vez, en el nivel socioeconómico bajo y medio. La brecha social también es significativa ya que el 60% de los hogares con alto nivel socioeconómico privatiza los cuidados y solo el 20% lo hace entre los más pobres. Esto implica que la familiarización y la privatización se extreman en los cuidados de personas mayores con dependencia en las actividades de la vida diaria. Y la pauta común es, nuevamente, la feminización de estos cuidados.

¿Qué pasa con las políticas públicas en Argentina y cómo impactan en este nudo crítico de la desigualdad? Por un lado, hay un mayor avance relativo, aún frágil como es, en las políticas de cuidado infantil respecto a las políticas de cuidado para personas mayores. Sin embargo, en los hogares del NOA y del NEA, hay una alarmante escasez de recursos estatales en ambos tipos de políticas y ahí crece la familiarización de los cuidados. Organismos internacionales han concluido que el crecimiento de la familiarización de los cuidados incrementa la vulnerabilidad de aquellas familias en situación de pobreza.

¿Qué pasa a nivel cultural con la percepción que tienen los sujetos que cuidan en relación con las dificultades de cuidar a niños, niñas o adultos mayores con dependencias? Lo que muestran los estudios es que hay una mayor percepción de dificultades para cuidar a las personas mayores con dependencia en la vida diaria que a los niños y niñas. Las dificultades percibidas en la infancia se relacionan con la carencia de una red familiar que pueda ayudar. Pero cuando se trata de personas mayores con dependencia en la vida diaria, la percepción es que el problema deriva de la falta de servicios públicos o de dinero para contratar cuidadores.

El Estado interviene en distintos tipos de políticas en los cuidados. Hay una constelación de servicios y de dispositivos a través

de los cuales el Estado participa como las políticas laborales, educativas y también en las de la lucha contra la pobreza. Pero el Estado no solo debe regular sino también proveer servicios, licencias, espacios de cuidado y transferencias. En la Argentina hay un Estado todavía incompleto y fragmentado en la provisión de los servicios públicos para el cuidado y por lo tanto hay una alta tasa de participación de las familias y también del mercado. Esto tiene un inevitable impacto en términos de desigualdades de clase y se torna crítico porque la ausencia de servicios públicos amplía la desigualdad y las brechas sociales y económicas. La actividad de la sociedad civil y sus organizaciones con respecto al cuidado de personas mayores y de niños y niñas es enorme, pero la cobertura en relación con los servicios es muy baja porque la sociedad civil no tiene la posibilidad ni la magnitud para cubrir aquello que debería ser política pública.

El análisis de la Encuesta de Uso del Tiempo de la Ciudad de Buenos Aires 2005 demuestra la temporalidad diferencial, fragmentada y desigual frente a los varones sobre la base de la absorción de una enorme cantidad de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado y una menor proporción de trabajo remunerado. Si la pauta de distribución sexual del trabajo aludía a que, hasta el siglo pasado, los varones eran los proveedores principales de ingreso y las mujeres las cuidadoras principales hoy se ha naturalizado que los varones sigan siendo los proveedores de ingresos, pero las mujeres han sumado actividad remunerada sin desprenderse, ni compartir, ni corresponsabilizar a otras personas o a otras instituciones la enorme carga doméstica y de cuidados que ya venía asumiendo.

En conclusión, durante el panel se ha demostrado que las relaciones de cuidados son profundamente desiguales ya que algunas personas asumen las responsabilidades mientras que otras se consideran eximidas. ¿Hasta qué punto las instituciones y las políticas públicas aportan a la redistribución del cuidado? Claramente las políticas públicas y los servicios son insuficientes: el derecho al cuidado se encuentra fragmentado en la Argentina y segmentado no solamente por clase social y por género sino también a nivel territorial y por orientación sexual. En efecto, se reconoció en el panel, la ley de licencia todavía no asume que existe una nueva legislación en relación con la diversidad sexual. Se sigue hablando en términos de madre y padre, como si eso dijera todo lo que hay para decir en relación con la parentalidad. Por otra parte, lo que se está desafiando y lo que necesita ser ampliado es el ideal democrático de la sociedad. ¿De qué igualdad estamos hablando cuando se sostiene, reproduce y defiende este tipo de desigualdades de género y de clase en relación en el cuidado?

El envejecimiento poblacional y las políticas de cuidado



El segundo panel de la *Jornada Internacional Derechos y Políticas de Cuidado y Apoyo* tuvo lugar el 18 de septiembre de 2017 y estuvo integrado por la **Mag. Susana Rubinstein**, Directora Nacional de Políticas para Adultos Mayores de la República Argentina; la **Mag. Inés Castro Almeyra**, Directora Ejecutiva de la Fundación Navarro Viola; el **Dr. Enrique Amadasi**, Coordinador del Barómetro de la Deuda Social con las Personas Mayores (Observatorio de la Deuda Social Argentina) y la **Mag. Silvia Gascón**, Directora del Centro de Envejecimiento Activo y Longevidad de la Universidad Isalud. Ocupó el rol de moderador el **Mag. Gonzalo Abramovich**, Director del Centro Integral. Área de Adultos Mayores de los Programas Sociales de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA).

En el panel se abordaron temas relacionados con los desafíos que supone el envejecimiento poblacional y su impacto en las políticas de cuidado. Se consideraron detalles respecto a la forma en que las instituciones públicas deben adecuarse a los nuevos tiempos, las leyes que han incorporado derechos respecto a los adultos mayores y las instituciones públicas que deben desarrollar políticas e instrumentar servicios para asegurar esos derechos. También se enfatizó el importante rol de las organizaciones sociales y se destacaron las especificidades y nuevos enfoques que permiten abordar problemáticas referidas al cuidado de los adultos mayores.

LOS DESAFÍOS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA

El aumento de la expectativa de vida en América Latina y, por ende, del mayor peso demográfico que tendrán las personas mayores en nuestras sociedades suponen un enorme desafío para la región. Una de las ineludibles consecuencias de esta transición demográfica es la necesidad de adecuar los dispositivos sociosanitarios. En efecto, para las personas en situación de dependencia, los cuidados son una condición necesaria para su bienestar personal y se tornan un vehículo para poder ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía. El cuidado debe entenderse entonces como un bien social y el Estado, en su rol de garante de derechos, debe asegurar a través de las políticas públicas la equidad, el acceso y la calidad de los sistemas de cuidados.

La Argentina se encuentra en una etapa de envejecimiento avanzado: es el cuarto país más envejecido de la región luego de Cuba, Uruguay y Chile. En este momento la proyección indica que el 15,2% de la población de la Argentina tiene más de 60 años y la esperanza de vida es diferencial entre hombres y mujeres. También se puede afirmar que el país presenta el fenómeno de la feminización del envejecimiento ya que las mujeres tienen una expectativa de vida de 80 años y los hombres de 73 años.

Al estudiar qué tipo de hogares constituyen actualmente las personas mayores en el país, es posible afirmar que el 52% de las personas de más de 60 años viven en hogares multigeneracionales, mientras que el 48% vive en hogares unigeneracionales o en hogares unipersonales. Este último caso implica que una sola persona mayor o dos o más personas de más de 60 años viven en un hogar. En estos casos, al aparecer algún grado de vulnerabilidad funcional o de fragilidad, van a necesitar el apoyo de terceros, pero no va a ser el ámbito familiar donde puedan resolver esta necesidad. Si se proyectan estas problemáticas a futuro teniendo en cuenta la ya aludida transición demográfica y epidemiológica, se vislumbran los desafíos y tensiones que se van a plantear al sistema de salud. El nuevo escenario va a requerir un conjunto de políticas y servicios públicos que tengan en cuenta la creciente necesidad de acceso a servicios de cuidados de largo plazo, un derecho que actualmente no se está garantizando. En efecto, según la CEPAL¹, uno de los compromisos aún incumplidos para toda la región es el derecho a los cuidados de largo plazo. Los estados regionales tienen una deuda en relación a la implementación de políticas de cuidado para dar una respuesta adecuada a estas necesidades. La responsabilidad estatal no implica prescindir de las familias, sino que se apunta a lograr un nuevo pacto social en relación al tiempo, los recursos y los servicios que serán destinados al cuidado.

A partir de la ratificación por parte del Congreso Nacional de la Convención Interamericana sobre los Derechos de las Personas Mayores, la Argentina cuenta con un instrumento vinculante de protección de los derechos de las personas mayores. Publicada el 31 de mayo de 2017 en el boletín oficial, la ley 27360 estipula el derecho a la vida digna y a la vejez y destaca la necesidad de generar espacios de cuidados integrados, el derecho a la autonomía y a la independencia y el derecho a los cuidados paliativos y de largo plazo. La Ley también promueve las medidas de apoyo a familiares y cuidadores a partir de la constitución de un sistema integral de cuidados.

EL ROL DEL ESTADO Y DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

La Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores es una de las instituciones que debe instrumentar las políticas públicas para garantizar el ejercicio de los nuevos derechos que plantea la ley 27.360. Las funciones de la Dirección Nacional son, entre otras, articular las políticas nacionales dirigidas a las personas mayores, promover la participación de los mayores en la comunidad y planificar y ejecutar programas de promoción, protección e integración social.

En relación al cuidado, recientemente se creó un registro nacional de cuidadores domiciliarios y se está trabajando en un plan nacional de actualización y capacitación para cuidadores domiciliarios que será validado por el Ministerio de Educación. Por otra parte, se está gestionando un programa nacional para la promoción de la autonomía personal y la accesibilidad para las personas mayores. Otra tarea relevante es la difusión de los principios de la Convención Interamericana sobre los Derechos de las Personas Mayores.

En cuanto a proyectos futuros, la Dirección Nacional desarrollará una diplomatura en asistencia gerontológica integral para ampliar la capacitación gerontológica, incluyendo los cuidados paliativos. También proyecta instalar en todo el país un sistema de atención que incluirá el fortalecimiento institucional de centros diurnos, centros nocturnos y hogares de día para poder enfrentar la esca-la progresiva de atención que requiere la transición demográfica.

Además del aporte de los organismos públicos y las universidades hay que destacar el rol de la sociedad civil, específicamente el muy relevante aporte de las organizaciones sociales en relación a las políticas dirigidas hacia los adultos mayores. En efecto, las organizaciones sociales apuntalan la promoción de derechos mediante la divulgación, los reclamos y el apoyo en litigios judiciales. También aportan desde el campo de la investigación social mediante el cual identifican las problemáticas y sugieren soluciones.

En este sentido, las ONG promueven la participación social, impulsando un enfoque de derechos, escuchando y haciendo oír la voz de quienes reciben estos cuidados. Al instalar el tema en la agenda pública y elaborar propuestas de políticas y programas son una pieza fundamental en relación al debate sobre el cuidado desde la sociedad civil. Un buen ejemplo de esto son los diálogos intersectoriales sobre cuidado que impulsó CIPPEC², así como su actual campaña sobre la Ley Nacional de Licencias para el Cuidado. No menos importante es el aporte de las organizaciones cuando forman redes de apoyo que dan respuestas a las realidades locales y territoriales.

No hay que dejar de mencionar el apoyo familiar y los servicios de respiro que pueden brindar las Organizaciones Sociales. En el modelo de corresponsabilidad, la familia tiene un rol insustituible, pero es necesario apoyarla fortaleciendo sus capacidades de cuidado. La familia es el elemento básico no presupuestado con el que las sociedades y los gobiernos han enfrentado el envejecimiento y la dependencia. Se ha comprobado que más del 85% de las personas que necesitan apoyo para realizar las actividades de la vida diaria están sostenidas únicamente por su familia. Y dentro de la familia, mayormente por las mujeres. En este sentido, las medidas de apoyo a las mujeres y sus familias en relación a las políticas de cuidado son aún insuficientes, limitadas y transitorias.

En definitiva, para abordar la vejez como un fenómeno complejo que incluya experiencia de diversos actores, incluyendo a las organizaciones sociales, a la hora de planificar y ejecutar las políticas públicas.

NUEVOS ENFOQUES EN RELACIÓN AL CUIDADO DE LOS ADULTOS MAYORES

En primer lugar, el enfoque de servicios de cuidados centrados en las personas supone dar cuenta de las necesidades, expectativas y pareceres de aquellas personas que son cuidadas. Para esto es necesario idear servicios de cuidados universales adecuados a distintos niveles de dependencia y autonomía, que promuevan al máximo las posibilidades de rehabilitación

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe

² Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento

y recuperación. Estos servicios también deben acompañar y supervisar la tarea de los cuidadores formales a la vez que deben fortalecer a las familias para que continúen cuidando. En este sentido, los servicios centrados en las personas promueven la autonomía entendida como la capacidad de decidir sobre la vida personal. Además, destacan que esta capacidad no se pierde con la edad, sino que es el derecho básico e inalienable que tienen los individuos a seguir tomando decisiones sobre la propia vida.

Por otra parte, el concepto de desfamiliarización de los cuidados puede funcionar como un camino hacia la equidad y la universalización en el marco de un sistema de cuidados integral. El enfoque de la desfamiliarización no promueve sustituir a la familia. Muy por el contrario, busca apoyarla y dotarla de servicios adecuados para lograr el mejor cuidado en cada caso específico. Esto implica que cada situación requiere un abordaje particular y para ello se debe disponer de un abanico de soluciones y prestaciones, desde apoyos a la familia y cuidadores domiciliarios hasta centros de día y residencias geriátricas. Los grupos de apoyo y de ayuda mutua es otra de las estrategias que lamentablemente se utilizan muy poco en la Argentina. Resulta revelador comprobar los grandes beneficios de la ayuda mutua para las personas que padecen el mismo problema.

Si bien la longevidad aumenta el riesgo de vivir enfermedades crónicas que pueden traer aparejadas situaciones de discapacidad o dependencia, es necesario recalcar que vejez no es sinónimo de dependencia ni de enfermedad. En efecto, una cosa es la vejez, otra la pobreza y otra la enfermedad. No hay que confundirlas porque es importante tener en cuenta que las personas mayores tienen deseos y preferencias personales y no solo tienen necesidades. Esta es la base principal del enfoque de envejecimiento activo, un abordaje que pone el énfasis en el impacto positivo de los proyectos personales de diversa índole que trascienden el día a día de las personas mayores. ¿Y qué quiere decir envejecer activamente? Quiere decir que la persona tiene acceso a la salud, incluyendo el cuidado; que tiene participación activa en su comunidad; que tiene proyectos personales; que tiene seguridad, básicamente seguridad económica y también que sigue teniendo acceso a la educación, de modo que pueda seguir activo en ese plano.

Se sabe que muchas personas mayores carecen de redes de contención social, afectiva y familiar adecuadas para transcurrir una buena vejez y se ha verificado cómo esto impacta en su calidad de vida. Existen tres tipos de apoyos sociales y están vinculados con el plano de lo afectivo, el plano de lo informacional y el plano de lo instrumental. El apoyo social afectivo refiere a la disponibilidad o no de alguien que le demuestra amor, afecto y contención. El apoyo social informacional implica una relación social que medie entre las informaciones que circulan en la vida diaria y el sujeto. Esto es, disponer de alguien con quien conversar y pedir soporte para resolver una situación. Por último, el apoyo social instrumental es el que permite resolver cuestiones instrumentales de la vida cotidiana, básicamente relacionadas

con la alimentación y las tareas domésticas. ¿Por qué son importantes estos apoyos? Porque es posible verificar que a mejores condiciones en estos tres tipos de apoyos sociales hay mayores oportunidades de vivir una buena y digna vejez.

En definitiva, familias amigables requieren servicios adecuados. Y los servicios adecuados son múltiples, desde cuidados de largo plazo para personas mayores dependientes hasta servicios de apoyo en domicilio. Y el servicio de apoyo en domicilio no implica necesariamente tener un cuidador las 24 horas. Una persona con dependencia puede necesitar un cuidador para las actividades de la vida diaria, para bañarse o para ir al baño, pero además o quizás únicamente, necesita comida a domicilio. O a lo mejor es suficiente con un botón de Tele Asistencia, que es una pulsera que se conecta con una central y que en caso de que la persona se caiga o tenga un problema, rápidamente está en contacto con gente que la pueda ayudar. Quizás la familia necesite asesoramiento o sea imperioso mejorar su hogar. Todo este abanico de opciones combinables debe estar disponible para todas las personas y esto requiere la gestión de un servicio público. No se trata simplemente de dar un subsidio: se trata de dar y armar servicios adecuados ya que son necesidades muy complejas y deben ser servicios sociosanitarios.

En conclusión, durante la jornada se hizo hincapié en que resulta necesario hacer un pacto transversal en relación a las políticas de cuidado en la Argentina para incluirlas definitivamente en la agenda pública. Esto supone rediseñar cómo será envejecer en nuestro país a través de sistemas integrales e integrados, con políticas de cuidado de largo plazo y sobre la base de modelos de atención centrados en las personas. Independientemente de la situación social de las personas, el cuidado debe ser reconocido y abordado desde un enfoque de derechos.

También se planteó la necesidad de incluir en el Programa Médico Obligatorio las prestaciones de cuidados de larga duración.

En definitiva, lo importante es entender que en el marco del envejecimiento poblacional la dependencia aparece como un riesgo posible y de ello deriva un nuevo derecho: el derecho al cuidado.

Evidencias y prácticas sobre políticas de cuidado para la infancia



El tercer panel de la *Jornada Internacional Derechos y Políticas de Cuidado y Apoyo* tuvo lugar el 19 de septiembre de 2017 y estuvo integrado por el **Lic. Sebastián Waisgrais**, Especialista en Monitoreo e Inclusión Social del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); la **Mag. Laura Guardia Mayer**, Coordinadora del Programa “Aprendiendo en Casa – HIPPY”, de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA); la **Mag. Vanesa D’Alessandre**, Coordinadora Técnica del Sistema de Información de Tendencias Sociales Educativas de América Latina (SITEAL) y del Sistema de Información sobre la Primera Infancia de América Latina (SIPI) IPE – UNESCO. A su vez, el panel fue moderado por el **Lic. Roberto Candiano**, Subsecretario de Derechos para la Niñez, Adolescencia y Familia de la SENNAF, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Durante el panel se desarrollaron algunas experiencias y prácticas en torno al cuidado para la infancia y se profundizó en el análisis de las necesidades y las problemáticas del cuidado de niños y niñas en la Argentina. Asimismo, se reflexionó acerca de quiénes proveen estos cuidados, qué tipos de acuerdos de trabajo-cuidado realizan las familias y de qué manera es posible promover la equidad de género. Por último, se abordaron las principales políticas públicas que podrían contribuir a cubrir las necesidades de cuidado de niñas y niños. El intercambio se enriqueció a partir de los distintos enfoques y experiencias de los especialistas.

TIEMPO Y SERVICIOS COMO PILARES BÁSICOS DEL CUIDADO

En la actualidad existe el reconocimiento de que el cuidado es un trabajo no remunerado, socialmente invisibilizado y que recae principalmente sobre las mujeres. Al respecto, la investigadora Corina Rodríguez Enríquez conceptualiza al cuidado a partir de tres dimensiones. Una dimensión *material*, que implica un trabajo; una dimensión *económica*, que es uno de los principales determinantes y que se relaciona con el costo de cuidar; y finalmente una dimensión *psicológica* que deriva de un vínculo y un modelo de intervención. Un sistema de cuidados integral debe levantarse sobre dos pilares: el tiempo y los servicios. Esto quiere decir que, para poder cuidar, las familias deben contar con *tiempo* para hacerlo y también con un sistema de *servicios* apropiado.

Una política eficaz para reducir el déficit de tiempo que sufren las familias al llevar a cabo las tareas de cuidado debería incluir licencias adecuadas y justas. En efecto, una buena normativa de licencias por maternidad, por paternidad, y también familiares, es decisiva para el desarrollo infantil y contribuye a la equidad de género. Las leyes vigentes en Argentina contemplan noventa días de licencia por maternidad, dos días por paternidad y las licencias familiares son prácticamente inexistentes. Con estos regímenes, nuestro país se encuentra muy por debajo de los estándares internacionales, incluso si se los compara a nivel regional y con los países limítrofes.

Por otra parte, el acceso efectivo a estas licencias resulta problemático. Solamente uno de cada dos trabajadores del país goza de licencias por maternidad o paternidad, debido a que la estructura de trabajo se caracteriza por una elevada tasa de informalidad. También se pueden producir desfases en el sistema si se avanza en la implementación de marcos normativos innovadores, pero que no contemplan las licencias para las parejas del mismo sexo, las licencias por adopción o las licencias específicas por discapacidad.

Las políticas y los derechos en torno a las licencias aparecen entonces como un desafío pendiente que se encuentra atravesado por dos mitos, uno relacionado a la productividad y otro al “costo”. Los países que han logrado reducir la pobreza infantil lo han hecho en parte promoviendo políticas de cuidados. Además, cabe destacar, que no se ha evidenciado que mayores licencias generen caídas en la productividad. Por otra parte, se ha demostrado que las políticas centradas en un fuerte componente de calidad no afectaron negativamente el sistema de seguridad social. Muy por el contrario, al *desfamiliarizar* el cuidado, se genera un incremento en la tasa de participación de las mujeres en el mercado de trabajo que impacta positivamente en la economía del país.

El otro pilar del sistema de cuidados para la infancia se relaciona con los servicios educativos y de cuidado. Aquí también se verifican dificultades. En Argentina, alrededor del 80% de los niños y niñas menores de tres años no acceden a servicios educativos y de cuidado. Por otra parte, existen marcadas brechas en cuanto al nivel socioeconómico de los hogares que pueden acceder a servicios educativos y de cuidado cuando no existe una cobertura pública. Las diferencias son evidentes e indican que la asistencia de los niños y niñas aumenta según se incrementan los ingresos de los hogares.

En el sistema educativo, la sala de tres años cuenta con una asistencia del 53,7% a nivel nacional. Pero este es un promedio que esconde profundas diferencias territoriales. Por ejemplo, en Misiones la tasa de asistencia es del 20% mientras que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se ubica en torno al 85%. Esto implica que aproximadamente 300.000 chicos y chicas de tres años quedan fuera del sistema educativo nacional. En la sala de cuatro años tampoco se logró la universalidad en la oferta y la disparidad entre jurisdicciones se mantiene. Por ese motivo, el gran desafío es lograr una cobertura pública universal de calidad.

Ante la falta de oferta pública de servicios de cuidado se fue ampliando la oferta servicios no formales que madres y padres buscan como mecanismos para intentar conciliar el balance entre vida familiar y trabajo. Estos son mayormente servicios de carácter comunitario que conforman espacios institucionales muy heterogéneos.

En conclusión, quienes tienen la posibilidad de acceder al mercado de trabajo logran resolver el cuidado de niños y niñas de alguna forma más o menos formal, mientras que en aquellas familias que por falta de oferta pública no tienen acceso a servi-

cios, se genera que la carga de trabajo recaiga principalmente sobre las mujeres -en Argentina las mujeres dedican casi el doble de tiempo a las tareas de cuidado que los varones- o que se produzcan situaciones de un cuidado inadecuado.

EL SIPI Y EL ENFOQUE DEL CUIDADO DESDE LA PERSPECTIVA DE SUS RECEPTORES

El objetivo central del Sistema de Información sobre la Primera Infancia de América Latina (SIPI) es dar cuenta de los esfuerzos que realizan los Estados latinoamericanos para garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños y de las niñas en la región. El punto de partida del SIPI es la Convención sobre los Derechos del Niño y su enfoque sobre los cuidados se inscribe en este registro. Desde el SIPI se propone recuperar la mirada de los receptores, un punto de vista que ocupa un lugar cada vez más destacado en las discusiones sobre los cuidados pero que no es el más explorado en América Latina.

El debate sobre los cuidados es muy reciente en la región y tendió a enfocarse en la situación de quienes proveen cuidados. Al adoptar la perspectiva de las proveedoras de cuidado se logró poner de relieve que, la forma en que se organiza la sociedad para cuidar, restringe el ejercicio del resto de los derechos de las mujeres. En este sentido, la aparición pública de los cuidados fue una plataforma desde la cual las mujeres lograron denunciar que la familia y la actividad de cuidar eran, y en gran medida siguen siendo, el contexto y la actividad a través de la cual se sostiene, se reproduce y se actualiza el orden patriarcal. Aunque existe un debate en torno al tema, desde el SIPI se proponen repensar los cuidados para resituarlos dentro de la familia y en relación a la crianza.

La perspectiva de los receptores de cuidados que en el caso del SIPI se centra en los niños y las niñas pequeñas, propone ampliar y enriquecer el concepto. Este punto de vista pone el foco en las consecuencias del cuidado y lo entiende como la condición de posibilidad para el despliegue de los derechos ya conquistados de los niños y niñas. En efecto, una idea que se señala en la Convención sobre los Derechos del Niño es que las familias, cualquiera sea su forma, constituyen el espacio privilegiado para la realización de los derechos de los niños y niñas. Esto indica que los derechos de los chicos y las chicas están mediados por las familias, es decir, que no se puede hablar de sus derechos si no se habla en simultáneo de la situación de las familias.

Los cuidados demandan tiempo, y desde el punto de vista de los receptores, sin cuidados no hay derechos. Por otra parte, existe un vínculo asimétrico entre cuidadores y cuidados, entre adultos y niños o niñas. Esa es una relación crítica que se da en la primera infancia y que es necesario proteger. Desde esta perspectiva, los cuidados familiares en relación a la realización de los derechos de niños y niñas están en el mismo plano que los cuidados que se brindan desde el Estado, el mercado o la comunidad. En efecto, la capacidad de intervención en el mejoramiento de las condiciones de vida de los chicos requiere que

las familias estén en condiciones de procesar y gestionar lo que reciben desde afuera.

En los servicios de cuidado y en los servicios educativos se brindan cuidados especializados por parte de profesionales y se espera que sean de calidad. Pero estas instituciones cuidan mientras los chicos permanecen allí, durante un período acotado de tiempo y con objetivos también acotados. Es el entorno familiar el espacio en el que se gestionan, administran, delegan y toman las decisiones que hacen al cuidado de cada uno de los niños y niñas. Por eso el SIPI propone un enfoque en el que la familia aparece como el espacio natural de la integralidad. Esto no implica idealizar a la familia sino más bien enfatizar que el entorno familiar es el espacio en el que se procesan los bienes, los servicios y las transferencias que vinculan a los niños y niñas con el Estado, con el mercado y con la comunidad. Asimismo, la articulación con estas otras esferas establece las condiciones y las oportunidades que las familias tienen para producir y proveer cuidados. Desde el SIPI se sostiene que una política de cuidado para la primera infancia debe poner el foco en los recursos, tiempos, ingresos, habilidades y también en las condiciones en las que las familias producen y proveen cuidados.

¿Qué necesitan las familias para poder afrontar la crianza y para cumplir el derecho de los chicos a recibir cuidados de calidad? La familia se ubica en un espacio físico, en un entorno que puede ser saludable o no saludable, necesita una vivienda, recursos materiales, dinero, alimentos, abrigo, etc. También precisa tiempo para cuidar en un doble sentido: atender las necesidades de los chicos y generar los recursos materiales que luego se convertirán en cuidados. Las decisiones cotidianas relacionadas con el sostenimiento de la vida al interior de los hogares no se toman en el vacío ni porque sí. Hay expectativas muy claras que las sociedades depositan en las familias y que hay que tener en cuenta al pensar políticas de cuidado. Es decir, si no hay familias trabajando y acompañando día a día a los chicos, el sistema de salud o el sistema educativo no podrían proveer el servicio para el cual fueron concebidos. Para poder producir y proveer cuidados, y para poder desarrollar las capacidades cognitivas, sociales y afectivas a las cuales alude la Convención sobre los Derechos del Niño, hace falta que las familias cuenten con las condiciones adecuadas.

Una investigación reciente del SIPI sobre sistemas integrales de protección de derechos para la primera infancia en Iberoamérica constata una presencia creciente de la primera infancia dentro de las agendas de gobierno y también en la agenda pública. Los avances más sustantivos en América Latina se dieron en salud y educación, dos derechos que tienen aspiración de universalidad. En los últimos treinta años la mortalidad infantil se redujo un 67%, hubo avances en la reducción de la prevalencia de la desnutrición y la tasa de escolarización de los chicos de entre tres y cuatro años se duplicó. Por otra parte, la oferta de servicios no escolarizados también se amplió. Sin embargo, se observa que el patrón de desigualdad permanece inalterado ya que los riesgos se siguen concentrando en las poblaciones

más vulnerables. Es decir, las oportunidades de los niños y niñas pequeños de vivir una infancia plena están vinculadas con las condiciones sociales y económicas de su familia de origen.

LA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA “APRENDIENDO EN CASA - HIPPY”

El programa “Aprendiendo en Casa - HIPPY” apunta fundamentalmente a fortalecer el espacio familiar, el rol de los padres como primeros educadores de sus hijos/as y el vínculo paterno-filial. “HIPPY” es una sigla en inglés cuya traducción al español es *Programa de Instrucción en el Hogar para Padres y Madres de Niños en Edad Preescolar*. Se encuadra dentro del área de Infancia y Adolescencia de AMIA y tiene como objetivo promover los derechos de niños, niñas y adolescentes favoreciendo su inclusión social a partir de experiencias centradas en el juego, la creatividad y el aprendizaje.

La familia tiene un lugar central en el desarrollo infantil y es la fuente principal de bienestar de las niñas y los niños. Esto implica que por más que exista un excelente sistema de cuidados y de protección de derechos, no será suficiente si los chicos y las chicas no son bien tratados y estimulados en sus hogares. El programa “Aprendiendo en Casa - HIPPY” se basa en el reconocimiento de la importancia de la interacción entre padres/madres e hijos desde el nacimiento, así como en la idea de que resulta crucial fortalecer las capacidades de los adultos para mejorar este vínculo. Por eso, el proyecto se propone brindar asesoramiento a las familias y se enfoca en hogares que se encuentran en situación de vulnerabilidad. No pretende sustituir a los espacios de cuidado sino, por el contrario, promover sinergias positivas con los sistemas de cuidado y de educación formal existentes, brindando a padres y madres herramientas que les permitan acompañar mejor a sus hijos e hijas en sus trayectorias educativas desde la primera infancia.

“Aprendiendo en Casa - HIPPY” está diseñado para capacitar a los padres/madres de niñas y niños de dos a cinco años de edad que se encuentran en situación de vulnerabilidad y cuenta con un diseño curricular específico para los distintos niveles de desarrollo según la edad. Propone una frecuencia de visitas para las familias con niños/as de 2 años cada dos semanas, que se incrementa a una visita semanal entre los tres a cinco años, durante un período de por lo menos treinta semanas al año. En esas visitas se les entregan a las familias cuadernillos de actividades, libros de cuentos, útiles escolares, crayones, témperas, y otros materiales para que puedan desarrollar las actividades planificadas semana tras semana. Hay actividades pautadas que apuntan al desarrollo de las áreas de lenguaje y comunicación, desarrollo corporal y motriz, exploración del ambiente, ciencia y matemática, arte y expresión, construcción de la identidad y la interacción con otros, y propuestas lúdicas. Se promueve la capacitación a partir del *role playing o dramatización* como método de enseñanza, técnica que permite trabajar con tutores de la propia comunidad con bajo nivel educativo, siempre coordinados por un/a profesional. Todo el personal cuenta con capacitación, supervisión y tutorías constantes.

A partir de este programa, muchos padres y madres leen libros de cuentos con sus hijos e hijas por primera vez. Diversas evaluaciones han comprobado que la mayoría de las familias considera que la experiencia modificó positivamente la relación con sus hijos fortaleciendo el vínculo paterno-filial, al compartir más tiempo y encontrar nuevas formas de vincularse a través de las actividades propuestas. También se destacan mejoras en el rendimiento de los niños/as en el jardín, así como en la utilización del lenguaje y la numeración, por lo que los chicos se encuentran mejor preparados para el ingreso a la escuela primaria.

La estimulación y la educación durante la primera infancia es una contribución fundamental para asegurar el proceso de aprendizaje en el ciclo primario y el secundario. En este sentido, la asistencia al jardín complementada con el apoyo directo a las familias permite mejorar las oportunidades, así como a garantizar una mayor equidad.

Durante la jornada se desarrollaron diferentes temáticas y enfoques relacionados con el cuidado para la infancia. Se destacó que en la Argentina hay una sobrerrepresentación de la niñez y la adolescencia en las tasas de pobreza y que para comenzar a resolver estos temas resulta necesario fortalecer la política pública de cuidado y a la vez darles un sesgo etario a los sistemas de protección social.

Se subrayó que en relación al cuidado de niños y niñas es imperativo lograr la universalidad, lo que implica llegar a todas las personas que son padres o madres en Argentina, independientemente de su categoría en el mercado laboral. También se abordó la necesidad de promover, por un lado, la coparentalidad, lo que supone una distribución de tareas de cuidado y crianza más equilibrada entre varones y mujeres y, por otro lado, la equidad, que implica tomar en consideración las diversas conformaciones de familias existentes en la actualidad para igualar sus derechos.

Durante las intervenciones, hubo acuerdo en la necesidad de promover una expansión del actual régimen de licencias para adecuar la normativa argentina a los estándares internacionales. También se destacó la multidimensionalidad e integralidad del cuidado que incluye temas de salud, nutrición, protección, educación, cuidado, recreación y tiempo para cuidar. Se señaló también otro desafío relacionado con el fortalecimiento de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación que permitan basar las políticas en evidencia. Por último, se enfatizó la importancia de contar de una coordinación institucional intersectorial e interjurisdiccional, encabezada por un órgano rector con alta autoridad política y capacidad de decisión sobre la distribución de recursos.



Desafíos sobre las políticas de apoyo a las personas con discapacidad



El cuarto panel de la *Jornada Internacional Derechos y Políticas de Cuidado y Apoyo* tuvo lugar el 19 de septiembre de 2017 y estuvo integrado por la **Dra. Daniela Verónica Maza**, Defensora Pública Coadyuvante en el Ministerio Público de la Defensa de la Nación; el **Lic. Fabio Ianeselli**, Subgerente de Discapacidad y Salud Mental. Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados. PAMI; la **Dra. Elizabeth Aimar**, Presidenta de la Red de Asistencia Legal y Social (RALS). Abogada especialista en discapacidad; el panel fue moderado por el **Lic. Javier Ureta Sáenz Peña**, Presidente del Consejo Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (CONADIS)¹

En el panel los especialistas abordaron algunos de los grandes desafíos que implica el diseño de políticas de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad. Por un lado, se evaluó la situación en Argentina, el marco normativo vigente y los problemas derivados de la desigualdad geográfica en el acceso a servicios y prestaciones. Por otro lado, se trazaron los lineamientos de la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* en relación a las políticas de apoyo, así como también se enfatizó el rol del Ministerio Público de la Defensa en pos de garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad.

LAS POLÍTICAS DE APOYO A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

En Argentina, las primeras políticas de apoyo a las personas con discapacidad fueron promovidas por las organizaciones de la sociedad civil. Muchas de estas asociaciones fueron fundadas por familiares ante la ausencia de una política pública nacional, provincial y municipal. Con el tiempo se dio un proceso de profesionalización al interior de las asociaciones a partir de la realización de capacitaciones y cursos de formación. Actualmente quienes se especializan en la temática y dirigen estos espacios son profesionales altamente capacitados que dialogan con organismos y funcionarios del estado y participan en foros y congresos internacionales.

En el transcurso de este proceso, los organismos públicos comenzaron a abordar problemáticas tales como la educación inclusiva, el acceso al trabajo y a la posibilidad de desarrollar una vida independiente. La CONADIS promueve el desarrollo de las políticas públicas necesarias para garantizar el acceso a los derechos estipulados en la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* a la que el estado argentino se ha comprometido.

En el país, el marco normativo básico está dado por la ley 24901 - *Sistema de Prestaciones Básicas en Habilitación y Rehabilitación integral a favor de las personas con discapacidad*, que fue sancionada en diciembre de 1997. Un informe de 2017 de la Comisión Nacional Asesora de la Agencia Nacional de Discapacidad permite

¹ Mediante el decreto 698/17 en septiembre de 2017 se disolvió la CONADIS y se creó la Agencia Nacional de Discapacidad.

entender el cuadro general de las personas con discapacidad en Argentina. Entre la población total que registra algún tipo de discapacidad hay más hombres que mujeres y, en cuanto a las edades, hay un alto porcentaje que tiene entre 60 y 68 años. Otro dato relevante indica que la sobrevivencia de las personas con discapacidad en Argentina es alta. Esto significa que será necesario intensificar la respuesta del sistema en los próximos 30 años ya que habrá una mayor demanda de servicios.

Por otra parte, los servicios están más desarrollados en la zona centro del país, conformada por Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. Esto implica que en algunas zonas, fuera de las capitales de provincia, aún no se han desarrollado ciertas prestaciones. En cuanto a los tipos de discapacidad, en el país hay prevalencia de discapacidades motoras y mentales. En términos de cobertura de salud, la mayoría cuenta con obra social, una minoría tiene prepagas y un 28,7% no tiene ninguna cobertura social. Las dos obras sociales que más prestaciones dan en el país son el Programa Nacional Incluir Salud (ex Profe) y el PAMI. Entre ambos representan el 72% de las prestaciones a personas con discapacidad en Argentina.

Uno de los desafíos hacia el futuro es garantizar que las personas con discapacidad puedan desarrollar una vida autónoma. En efecto, el estado debe generar servicios y prestaciones que ayuden y estimulen la autonomía. En este sentido, los acuerdos internacionales brindan las bases para el despliegue de las políticas de apoyo adecuadas.

LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y LAS POLITICAS DE APOYO

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad fue aprobada por Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006. Concebida como un instrumento de derechos humanos con una dimensión de desarrollo social, estipula que las personas con discapacidad deben gozar de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. Entre otras cosas, también precisa la forma en que se deben aplicar a las personas con discapacidad las categorías de derechos y las adaptaciones necesarias para que puedan ejercerlos en forma efectiva.

En la Convención la palabra “apoyo” refiere al apoyo técnico, humano y a cualquier tipo de situación que ayude a incluir en la vida en sociedad a la persona con discapacidad. El texto también aborda problemáticas tales como la no discriminación, la equidad de género, la inclusión plena, la igualdad de oportunidades y la accesibilidad. En efecto, para generar políticas de apoyo adecuadas, es necesario reconocer y diferenciar una serie de factores. Algunos de ellos son el tipo y el grado de discapacidad, así como el género y la edad. También hay que diferenciar por situación social y económica, evaluar la condición habitacional y la existencia o no de un grupo continente que le brinde apoyo humano, familiar o mediato.

Por otra parte, el desarrollo de políticas de apoyo eficaces requiere tomar en consideración las etapas vitales ya que a lo largo de la vida del individuo los requerimientos terapéuticos y las

prestaciones necesarias van cambiando. Hasta los 2 años las personas no requieren un certificado de discapacidad, pero desde esa edad la familia debe tramitar un certificado de discapacidad (CUD) para presentarlo en las entidades de salud. En relación a los servicios, de 0 a 2 años se necesitan prestaciones preventivas y de diagnóstico, pero a medida que la persona crece se van a ir añadiendo necesidades y requerimientos. A su vez, su grupo continente se va cansando y va envejeciendo. Entre los 14 y los 18 años y luego del joven adulto al adulto mayor surge la cuestión de la autonomía y las decisiones personales: ¿dónde y con quién va a querer vivir? ¿En viviendas asistidas o en residencias?

El artículo 12 de la Convención indica que los Estados firmantes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho al reconocimiento de su personería jurídica. Pero también dice que los Estados deben tomar las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo necesario para el ejercicio de esa capacidad jurídica. Esto implica un compromiso público para dar respuestas en relación a cuestiones tales como el *apoyo para acceder a un trabajo*, donde la persona con discapacidad cobre un sueldo y pueda administrarlo con autonomía; el *Apoyo para acceder a la información*, a todos los medios existentes que les permitan la participación en la vida pública y social; el *Apoyo para la inclusión*, para fomentar el derecho a la vida independiente, la inclusión en la comunidad, en el entorno familiar y en entornos sociales o residencias; el Apoyo para fomentar la movilidad personal incluyendo el fomento estatal a las empresas o emprendimientos que realicen tecnología asistida; el *Apoyo para el acceso a la educación* y todas las medidas integradoras que permitan el ingreso de los niños con discapacidad a la educación común en escuelas públicas; el *Apoyo para la rehabilitación de las personas*; el *Apoyo tecnológico y mecánico*; el *Apoyo para la participación* en la vida pública y política, para poder emitir un voto o ejercer cargos públicos y políticos.

Otra cuestión relevante es cómo esos apoyos se introducen en el marco normativo. Las Convenciones internacionales generan compromisos y el Estado argentino se ha comprometido a hacer modificaciones en su legislación, a generar una legislación nueva y a promover la accesibilidad de las personas con discapacidad. Por ello es importante difundir la existencia de la normativa, así como obtener el apoyo jurídico necesario para interpretar la Convención y, llegado el caso, hacer las presentaciones judiciales correspondientes.

Para mejorar el sistema y las prestaciones orientados a las personas con discapacidad resulta prioritaria la creación de un Plan Nacional de Cuidados diseñando y consensuado entre todos los actores involucrados, desde el Estado hasta las ONG's, incluyendo a los agentes de salud y a los operadores jurídicos. Si no se le garantiza el cuidado, la persona afecta el ejercicio de sus derechos, así como también se afecta el de las personas proveedoras de esos cuidados.

Por ello es necesario tener en cuenta aspectos tales como el tiempo que insume el cuidado de una persona con discapaci-

dad. A modo de ejemplo, un niño con discapacidad y trastorno generalizado del desarrollo tiene que hacer entre 20 y 30 horas de terapias de rehabilitación durante la semana. Requiere además un tiempo de traslado y un dispositivo terapéutico que debe articularse desde el hogar junto con el equipo de profesionales que han diseñado el plan de tratamiento. En el caso de parálisis cerebral, la persona está traqueotomizada, hay que cambiar 8 pañales por día y también hay que cambiar la cánula. En definitiva, resulta evidente que hay muchos aspectos que las familias no pueden sostener solas.

Otro aspecto importante es el *espacio* en que se desarrolla el cuidado. Una persona que sufre múltiples discapacidades va a requerir un espacio adecuado para la cama ortopédica, para la silla, para los acompañantes terapéuticos y para los traslados. Toda la arquitectura del hogar debe estar pensada para dar cuenta de esta situación. Por este motivo es muchas veces más aceptado el enfoque de la institucionalización ya que viene a solucionar aspectos habitacionales a los que la familia no siempre puede dar una respuesta. Pero si la familia contara con apoyos, prestaciones y servicios públicos adecuados, en muchos casos podría evitarse la institucionalización. Según los casos, se pueden practicar diferentes respuestas a este tipo de demandas intensivas de cuidado.

EL MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA Y EL ROL DEL PODER JUDICIAL

Cuando las personas con discapacidad no obtienen las prestaciones necesarias para ejercer sus derechos articulan su defensa ante los estrados y allí interviene en su apoyo el Ministerio Público de la Defensa de la Nación Argentina. Esta institución, que desde 1994 funciona como un organismo independiente de los demás poderes del Estado, tiene como objetivo la defensa y protección de los derechos humanos y busca garantizar el acceso a la justicia y a la asistencia jurídica integral en casos individuales y colectivos.

Una serie de datos que surgen de las intervenciones jurídicas que se llevan a cabo desde el Ministerio Público de la Defensa en las causas vinculadas con las prestaciones que requieren las personas con discapacidad, brindan información relevante. En primer lugar, se sabe que la mayoría de las causas se tramitan en el fuero federal, donde actúa sólo una defensoría y, según datos estadísticos de 2016, estos reclamos representan el 34% del total de las causas iniciadas en el fuero civil y comercial federal. Por otra parte, también hay causas que se inician por amparos de salud en el fuero contencioso administrativo.

El marco normativo en relación a la protección de los derechos de las personas con discapacidad se fue consolidando en Argentina. Al consolidarse las políticas públicas, las estrategias de defensa de los agentes de salud y las intervenciones del Ministerio Público de la Defensa, las respuestas desde el poder judicial fueron adquiriendo un mayor nivel de complejidad. Esto requiere que los operadores jurídicos diseñen nuevas estrategias articuladas alrededor de la protección de derechos y en las que la necesidad de cuidado debería funcionar como uno de sus

pilares. Sin embargo, cuando los operadores jurídicos inician los amparos de salud se observa que no siempre se hace referencia al cuidado. Desde el Ministerio Público de la Defensa han comprobado que cuando las que redactan las demandas son mujeres, ellas visibilizan y hacen referencia a los cuidados que esta persona con discapacidad requiere y a las posibilidades o no que tiene la familia de brindarlos. Cuando operadores jurídicos son varones, en cambio, estas referencias no se hacen. Otro dato relevante indica perfiles de género también diferenciados cuando las personas demandan ante la justicia que requieren cuidados para familiares. Si la persona que los solicita es un varón, la demanda de cuidado incluye generalmente la institucionalización. En cambio, cuando son mujeres, peticionan una asistencia para continuar cuidando en el domicilio.

Por otra parte, el tipo de discapacidad va a determinar la clase de cuidado necesario, ya sea terapéutico o no terapéutico. Una persona con discapacidad puede requerir la asistencia de un tercero para poder desarrollar las actividades de la vida diaria. En términos de prestaciones, el asistente domiciliario y el acompañante terapéutico son dos opciones diferentes que a veces generan confusión en los operadores jurídicos. *El acompañante terapéutico* es un recurso clínico de salud mental que debe ser prescripto por un médico psiquiatra y debe ser solicitado a través del programa de Salud Mental, que es obligatorio para las obras sociales y las empresas de medicina prepaga. La figura de *asistente domiciliario* es una prestación asistencial que está contemplada en la ley 24901, en el artículo 39 inciso D sobre Prestaciones básicas y atención integral a favor de las personas con discapacidad. El mismo indica que la asistencia domiciliaria debe ser indicada por el equipo interdisciplinario de las entidades de salud y por la cual las personas con discapacidad pueden recibir apoyos brindados por un asistente domiciliario con el objetivo de favorecer su vida autónoma, evitar su institucionalización o reducir los tiempos de internación. Si bien hay cierta confusión desde lo normativo que hizo que el Poder Judicial haya dado diferentes respuestas, desde el Ministerio Público afirman que hay una jurisprudencia unánime en favor de otorgarlas. De todas formas, cuando se demandan estos cuidados en patologías severas de alta dependencia se suele generar una judicialización prolongada que provoca el desgaste del dispositivo de cuidado de la familia. Para que esto no ocurra y así garantizar los derechos de las personas con discapacidad estos tiempos de respuesta deben acortarse.

En conclusión, durante la jornada todos los especialistas reconocieron que el Estado debe garantizar los derechos de las personas con discapacidad adecuando la legislación y diseñando políticas de apoyo y dispositivos sociosanitarios en todo el territorio nacional, bajo los lineamientos de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. En este mismo sentido deben proyectarse espacios y transportes accesibles e inclusivos que, junto con aquellas políticas, sienten las bases para que las personas con discapacidad puedan ejercer plenamente sus derechos y desarrollar su vida con independencia y autonomía.

Hacia una agenda de las políticas de cuidado nacional



El quinto panel de la *Jornada Internacional Derechos y Políticas de Cuidado y Apoyo* tuvo lugar el 19 de septiembre de 2017 y estuvo integrado por la **Mag. Gala Díaz Langou**, Directora del Programa de protección social en CIPPEC; la **Dra. Laura Pautassi**, Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, A. Gioja, Facultad de Derecho, Universidad De Buenos Aires; la **Prof. María Elena Naddeo**, Prof. de Historia (UBA) con un Posgrado en estudios de género en la Facultad de Psicología (UBA), Directora General de Niñez Adolescencia y Género de la Defensoría del Pueblo de la CABA; el panel fue moderado por la **Dra. Carla Zibecchi**, Investigadora Adjunta del CONICET e investigadora del Centro de Estudios de Políticas Sociales Urbanas (CEIPSU) de la UNTREF. Miembro del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA).

Durante el panel las especialistas abordaron los desafíos vinculados a la construcción de una agenda de políticas de cuidado en Argentina. Se reflexionó acerca de las principales problemáticas que el país necesita resolver en torno al tema, la pertinencia de la utilización del enfoque de derechos y los lineamientos que se desprenden de las convenciones y normativas internacionales. Por último, se subrayó la necesidad de superar los programas sectoriales para enfrentar la problemática del cuidado de manera integral, sistemática y multidimensional.

INTRODUCCIÓN - LA IMPORTANCIA DE UNA AGENDA DE POLÍTICAS DE CUIDADO NACIONAL

Un abordaje integral de las políticas que inciden de manera directa en la distribución del cuidado implica repensar los servicios de cuidado, las transferencias de dinero para cuidar y el sistema de regulaciones laborales relacionados con el cuidado a partir de un enfoque de derechos y con una mirada de género. En este sentido, resulta prioritario el debate en relación a las políticas sociales sectoriales en áreas tales como salud, educación y empleo atendiendo a sus incidencias en las lógicas del cuidado. Por este motivo, al reflexionar en torno a una agenda de políticas de cuidado es importante tener en cuenta su carácter multidimensional.

Actualmente existen materiales relevantes para la elaboración de esta agenda. Así como las universidades han elaborado conceptos y propuestas concretas orientadas a la acción política también las experiencias internacionales permiten evaluar precedentes y realizar recomendaciones fundamentadas. El aporte de los estudios feministas y su enfoque de género es indispensable para la construcción de un abordaje integral. Una serie de investigaciones iluminaron cuestiones tan relevantes como el carácter social de las relaciones de cuidado, la feminización de los cuidados y su vínculo con la división sexual del trabajo, el tiempo dedicado al cuidado y sus costos y el aumento de las demandas de cuidado vinculadas con las transformaciones demográficas y familiares.

En definitiva, los instrumentos teóricos-analíticos tales como el enfoque de género y el de derechos han dado lugar a la reconstrucción de nuevos problemas públicos, visibilizando y permitiendo pensar que el cuidado no debe ser vivido por las familias como una responsabilidad individual.

DINERO, TIEMPO Y SERVICIOS DE CUIDADO COMO PILARES DE LA AGENDA

Es de público conocimiento que las peores situaciones en la distribución por ingreso en Argentina se concentran en los jóvenes, niños y adolescentes. En parte, esto se debe a que se delega en las familias las tareas de cuidado. En efecto, al decidir tener un hijo las familias deben determinar cómo hacer para no retirarse del mercado de laboral y al mismo tiempo cuidar y organizar la crianza. Por otra parte, si bien esta conciliación entre las tareas productivas y las reproductivas recae sobre las familias, en su interior impacta mayormente sobre las mujeres. A esto se suma que la falta de servicios públicos de acceso universal provoca que sólo las familias con mayores ingresos pueden tercerizar parte de estas tareas de cuidado. Como en Argentina las tareas de cuidado y de crianza no se han socializado, cada familia debe encontrar sus propias soluciones. Esto provoca situaciones de extrema injusticia social, económica y de género así como también se vulneran los derechos de la infancia.

Es a través de las políticas públicas de cuidado, en las que el Estado aparece como garante del derecho a cuidar y a ser cuidado, que se puede revertir estas situaciones de inequidad. Para diseñar estas políticas y avanzar en una agenda integral hay que tener en cuenta tres aspectos centrales: el *tiempo* para cuidar, el *dinero* para cuidar y los *servicios* de cuidado. Una política nacional de cuidados debe contemplar estas tres dimensiones desde un enfoque de derechos y con un abordaje equitativo y universal. Garantizar el derecho a cuidar y ser cuidado implica que todas las familias, independientemente de su situación social y económica, tengan acceso a distintos servicios y herramientas para poder conciliar la vida productiva y la reproductiva. A modo de ejemplo, se repasan los desafíos de estas tres categorías en relación al cuidado para la infancia en Argentina.

En relación al *dinero para cuidar*, resulta fundamental garantizar un acceso universal a las coberturas y asignaciones por hijo así como también revisar y unificar corresponsabilidades tales como los chequeos de escolaridad y los controles médicos. También es necesario generar una escala progresiva en la asignación de los montos de las asignaciones.

En lo que hace al *tiempo para cuidar* el desafío principal está vinculado a la universalidad. Hoy el acceso a las licencias por maternidad o paternidad se da a través del empleo registrado, cuando el acceso debería estar dado por el nacimiento o la adopción de un hijo independientemente de la situación laboral. También implica, hacia el interior de las familias, la coparentalidad, o sea, la distribución más justa de las tareas de cuidado entre varones y mujeres. Otra prioridad es que los días de licencia familiares sean utilizados y distribuidos por las familias según sus necesidades.

Por último, también se debe adecuar la normativa legal a la multiplicidad de conformaciones de familias que existen en el país.

En relación a los *servicios de cuidado*, es fundamental fortalecer la oferta para los niños más pequeños. Esto implica ampliar el acceso a las salas de tres y de cuatro, tal como marca la ley, y garantizar la universalidad en el acceso a todas las familias que deseen enviar a los niños. En el marco de un plan nacional de primera infancia es prioritario expandir la educación inicial sobre la base de un enfoque de derechos y con criterios de necesidad de cuidado. Por otra parte hay que avanzar en la creación de estándares curriculares comunes y el fortalecimiento de los profesionales que están a cargo para garantizar pisos de equidad en la calidad de estos servicios.

EL DERECHO A CUIDAR, A SER CUIDADO Y AL AUTOCUIDADO

La producción de cuidado es el trabajo que demanda el cuidado de niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y también de aquellas personas con alguna enfermedad de difícil diagnóstico y tratamiento. Lo que ocurre actualmente es que, a partir de los avances en las reivindicaciones de los derechos de las mujeres, se comenzó a visibilizar el trabajo de cuidado y por lo tanto las formas usuales de resolución de esta problemática han entrado en tensión. Y se trata de una tensión que atraviesa a todas las esferas de las relaciones sociales, de género y también al Estado.

En materia de política pública regional también se registraron avances a partir de la incorporación del enfoque de derechos en el cuidado. Los convenios internacionales tales como la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)* o la *Convención Interamericana de Protección de las Personas Adultas Mayores* de la OEA, remarcan las responsabilidades compartidas entre varones y mujeres y establecen responsabilidades estatales en torno al cuidado. En la Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe que se llevó a cabo en el año 2007, los países participantes aprobaron un texto a través del cual reconocen el derecho de los ciudadanos a cuidar, a ser cuidados y al autocuidado. El principal impacto de este reconocimiento es que este derecho se va incorporando progresivamente a las normativas regionales y locales. En efecto, los países comienzan a fundamentar en este derecho su política pública en materia de cuidados y esto es muy notorio en el caso del sistema nacional de cuidado en Uruguay y en la reciente constitución reformada de la Ciudad de México.

El reconocimiento del cuidado como un derecho humano implica quitarle cualquier otro prerrequisito y, sobre todo, desvincularlo de una relación asalariada formal. El requisito, en definitiva, es tener una discapacidad, tener hijos, ser menor o ser adulto mayor. Y al reconocerlo como un derecho humano se activan una serie de prerrogativas aplicables al Estado pero también a los particulares. Una de esas prerrogativas es por ejemplo, la exigibilidad que se desprende del hecho de ser portador de

este derecho. Y también, eventualmente, la justiciabilidad: ante cualquier insatisfacción, incumplimiento o violación del derecho a cuidar o a ser cuidado se puede acudir al poder judicial para establecer un reclamo.

¿Qué involucra el derecho al cuidado? Entre otras cosas, implica el derecho a la protección integral, el derecho a la salud, a la alimentación, a la seguridad social y a la educación. Si bien tiene una especificidad en el ámbito de las relaciones laborales, de ninguna forma se agota allí. La importancia central de este reconocimiento no apunta a darle a las mujeres mejores condiciones para cuidar, sino entender el cuidado como un derecho universal que el Estado tiene la obligación de garantizarlo mediante el desarrollo de políticas públicas, servicios y prestaciones.

En Argentina, los contextos en los que se avanza en la construcción del cuidado son de extrema vulnerabilidad. A la sobrerrepresentación de los niños y niñas en la pobreza, se le superpone un grave déficit de infraestructura y servicios. De esta insuficiencia deriva la injusticia de que si se dispone de más ingresos se pueden encontrar soluciones alternativas a las problemáticas del cuidado. Por este motivo, la agenda para una política de cuidados nacional debe incluir soluciones, prestaciones y servicios de cuidado de acceso universal. La identificación del cuidado como un derecho humano habilita obligaciones por cumplir y estas obligaciones son la base para avanzar en una agenda integral, universal y respetuosa de los derechos de todas y todos.

LAS RESPUESTAS DEL ESTADO Y SUS LIMITACIONES

Frente al reconocimiento de estos derechos, en los últimos años el Estado ha ensayado algunas respuestas parciales. A modo de ejemplo, a continuación, se revisan algunas de ellas:

- Los Centros de Primera Infancia (CPI) fueron creados en la Ciudad de Buenos Aires para garantizar el cuidado y desarrollo de los niños y niñas de 45 días a 4 años de edad en situación de vulnerabilidad social. Estos centros se establecieron a partir de contratos con organizaciones comunitarias a las cuales se les da un subsidio, se les permite contratar personal y el Gobierno de la Ciudad designa un/una docente. Como la dirección del CPI está a cargo de las ONG's, las condiciones de contratación del docente muchas veces son precarias ya que no rige el estatuto y no hay carrera ni supervisión pedagógica. Uno de los problemas de esta iniciativa es que se establecen dos circuitos diferenciados de atención para la primera infancia: las escuelas infantiles bajo la órbita del Ministerio de Educación, con garantía de universalidad y calidad; y por otro, los CPI coordinados por Desarrollo Social para la población de mayor vulnerabilidad.

- El programa "Ellas Hacen", estaba destinado a mujeres con 3 o más hijos o al menos un hijo discapacitado, que recibían la asignación universal por hijo o eran víctimas de violencia de género. El programa, que llegó a cubrir a 92424 mujeres, les permitía completar los estudios y recibir un subsidio mensual.

- Para los adultos mayores de la Ciudad de Buenos Aires se ha desarrollado un programa de asistentes gerontológicos domiciliarios. Los resultados son interesantes, pero es necesario ampliar el presupuesto para poder llegar a un universo más amplio.

Uno de los problemas centrales es que estos programas están pensados de forma fragmentada y se concentran en la población más vulnerable. Una respuesta global a estas problemáticas requiere trascender los tratamientos sectoriales. En efecto, un enfoque integral de las políticas de cuidado debe incluir el diseño de políticas públicas de acceso universal en todo el territorio nacional tales como el aumento de las vacantes en educación inicial y la expansión de la jornada escolar, así como el desarrollo de las casas de medio camino y los dispositivos de acompañamiento y apoyo domiciliario para salud mental, discapacidad y tercera edad. La normativa, los convenios suscriptos por el Estado y el nuevo Código Civil respaldan todos estos avances, sin embargo, muchas de las innovaciones que estipulan aún no se han puesto en marcha.

Durante la jornada se destacó la pertinencia de la utilización del enfoque de derechos para pensar una agenda de políticas de cuidado nacional. También se subrayó la relevancia de experiencias regionales tales como el sistema nacional de cuidado que se está desarrollando en Uruguay y el avance en materia constitucional de México. Por último, hubo acuerdo entre los especialistas en que las políticas de cuidados aún no aparecen en la agenda electoral de Argentina. De todas formas, debido a su importancia para la construcción de una sociedad más justa, sería deseable que la ciudadanía comience a exigir que este sea uno de los temas centrales del debate público nacional.



N I Ñ E Z

Abordajes frente a la pobreza y pobreza extrema



- Conferencia Helia Molina Milman MD
- Luces y sombras en las estadísticas de la niñez
- Proclamar, promover, defender y garantizar los derechos de la niñez en el marco de la Agenda 2030

Conferencia Helia Milman MD MPH

HELIA MOLINA MILMAN MD MPH

Decana Facultad de Ciencias Médicas
Universidad de Santiago de Chile

RAÚL MERCER MD MSC

Coordinador del Programa de Ciencias Sociales y Salud
FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), Argentina



Imágenes cedidas por SENNAF-MDS.

RESUMEN

A modo de corolario, el presente capítulo intenta aportar una visión integral sobre el desarrollo temprano, reconociendo las complejidades, los tránsitos, los niveles de organización desde una perspectiva ecológica. La secuencia de contenidos aportados permite la generación de un espacio de confluencia de saberes signados por los avances del conocimiento científico, los abordajes metodológicos y las interpretaciones disciplinares. En nuestro caso, abordaremos las cuestiones contextuales marcadas por los escenarios políticos y programáticos dentro del paradigma de los derechos. La idea es reconocer el tránsito de paradigmas como un proceso evolutivo, en cambio y reconfiguración permanentes. Se destaca la contribución de la política de protección integral de la niñez Chile Crece Contigo como una forma de plasmar acciones a partir del reconocimiento de los determinantes sociales que inciden sobre la salud, el desarrollo y la calidad de vida de la niñez. El mensaje central de este capítulo se orienta a reconocer que una sociedad que lucha

contra las inequidades desde su inicio y asigna un valor central a la niñez, es una sociedad que es coherente con los principios fundacionales de una ciudadanía plena basada en el respeto y la protección de los derechos humanos. Se destaca el camino a través de sistemas de protección social.

SOBRE LOS CONTEXTOS DEL DESARROLLO

Conocer los contextos y los marcos temporales en los cuales transcurren las trayectorias de vida de niños y niñas es un buen punto de partida para acercarnos a la comprensión del desarrollo como una manifestación de las condiciones de vida.

En forma esquemática, reconocemos a los contextos desde lo micro a lo macro, desde lo molecular a lo social (ver Fig. 1). La relación entre los diferentes niveles de organización de los contextos es puesta de manifiesto a partir de los crecientes aportes de la evidencia científica. Hoy la biología es comprendida como expresión de la calidad de relacionamiento con el ambiente y del

impacto de los determinantes sociales que atraviesan nuestra piel (embedding), pasando de una concepción individual de la biología a una interpretación de la biología como un fenómeno íntimamente ligado a los determinantes sociales. Un claro ejemplo es la emergencia de la epigenética social (1) como campo de investigación y desarrollo. Del mismo modo, el eje del tiempo contribuye a la salud y calidad de vida como constructo social. De allí la necesidad de comprender las trayectorias asociadas al curso de vida y la posibilidad generar condiciones que favorezcan un desarrollo pleno de los niños y niñas.

Figura 1 - Dos dimensiones, una metáfora (R. Mercer)



Neal Halfon y Miles Hochstein (2) reflexionan sobre el marco de desarrollo de la salud en el curso de vida sobre la base de investigaciones de los campos de la salud pública, medicina, desarrollo humano, y ciencias sociales:

- El desarrollo de la salud es un proceso adaptativo compuesto de transacciones múltiples entre estos contextos y los aspectos del comportamiento que definen las funciones humanas.
- Diferentes trayectorias de salud son el producto de riesgos acumulativos y factores de protección y otras influencias que son programadas en sistemas que conforman los comportamientos durante períodos críticos y sensibles.
- El momento y la secuencia de eventos y experiencias biológicas, psicológicas, culturales e históricas tienen su influencia sobre la salud y el desarrollo de individuos y poblaciones. Basado en la relación entre experiencia y desarrollo biológico y psicológico, este marco ofrece un modelo conceptual para el desarrollo de la salud y un enfoque integrado para comprender las razones de la aparición de las enfermedades. Según los autores, el conocimiento científico actual de la salud y el desarrollo humano converge alrededor de varios puntos significativos:
 - **La importancia de la inclusión social (embedding):** es el proceso por el cual las experiencias son programadas en la estructura y funcionamiento de los sistemas biológicos y de la conducta.
 - **El rol de los factores de riesgo y protectores:** el balance entre el desarrollo y la salud involucra interacciones entre factores de protección y de riesgo.

• **La significación de marcos temporales extendidos:**

La experiencia al comienzo de la vida se relaciona con resultados funcionales en el transcurso y final de la vida. Una perspectiva de desarrollo del curso de vida se dirige a la secuencia de eventos a lo largo de una vida completa y también rinde cuenta de las influencias intergeneracionales.

• **La complejidad de los determinantes de los resultados de la salud:** la salud y la ciencia del desarrollo reconocen la multidimensionalidad y complejidad de causas, incluyendo cómo los sistemas biológicos, psicológicos, sociales y ambientales interactúan para influenciar los resultados de salud y desarrollo.

• **La representación del desarrollo de la salud como trayectorias funcionales:** la salud y la ciencia del desarrollo presentan cambios en el estado funcional sobre el tiempo en términos de trayectorias de desarrollo.

Sobre las bases de la convergencia de la ciencia del desarrollo y la salud, se propone un nuevo marco para explicar cómo diferentes contextos psicológicos, conductuales, fisiológicos y ambientales influyen los perfiles de riesgo y trayectorias de desarrollo de la salud a largo plazo. Por consiguiente, definimos desarrollo de la salud como “el proceso de adaptación de la vida que construye y mantiene una capacidad de funcionamiento óptimo y resistencia a la enfermedad”.

El marco presentado está basado en cuatro principios relacionados que explican cómo los factores biológicos y el medioambiente transforman el comportamiento del individuo a lo largo del ciclo de vida.

1. Los contextos múltiples del desarrollo de la salud.
2. El diseño y proceso del desarrollo de la salud.
3. Mecanismos que dan cuenta de la variación en las trayectorias del desarrollo de la salud.
4. La integración de múltiples marcos temporales del desarrollo de la salud.

La incorporación del enfoque de curso de vida provee un marco temporal de análisis de carácter diferencial y enriquecedor a diferencia de la mayoría de los enfoques programáticos que abordan a las familias y la infancia. Generalmente, las respuestas en el campo de los programas sociales y dentro de ellos, los de salud infantil, se hacen desde la respuesta ante hechos ya acontecidos. Se trata de una respuesta reflejo de las instituciones ante la emergencia, la coyuntura, situaciones de enfermedad o catástrofe. Este modelo de respuesta tiene su correlato con los modos de formulación de políticas en donde los cambios de gestión se comportan como verdaderos momentos de ruptura y no de enlace sobre el cual reposicionar logros y corregir defectos. Estos modelos tradicionales confieren además un alto grado de incertidumbre.

El enfoque de curso de vida, al trabajar con marcos temporales extendidos permite relacionar experiencias tempranas con

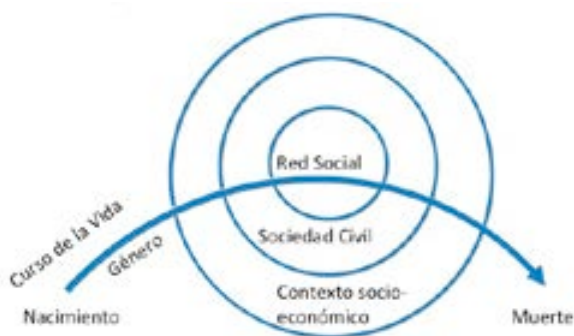
desenlaces futuros, se complementa con la visión de proyectos (vitales e institucionales), conduce a reducir los niveles de incertidumbre, a rescatar la historia pasada y futura, a promover el pensamiento prospectivo. Es una forma racional de apelar a escenarios deseados. Las cualidades del enfoque de curso de vida tienen a su vez implicancias sobre los siguientes modelos de gestión en salud:

- a) **políticas de salud:** corto vs. largo plazo
- b) **programas de salud:** reparación vs. prevención y promoción
- c) **servicios de salud:** atención coyuntural vs. longitudinal del proceso salud-enfermedad (como expresión de calidad de la atención).

A lo largo del curso de vida las personas van desarrollando capacidades de negociar o relacionarse (transacciones) con sus ambientes o entornos (contextos). Estas capacidades dependen de la calidad de las experiencias, de su significación afectiva y de los aprendizajes alcanzados. Las implicancias futuras son fundamentales toda vez que una persona, para decidir y negociar, debe contar con los recursos que la habilite. En América Latina, las inequidades en el desarrollo temprano, se traducirán en vidas truncadas como consecuencia de la imposibilidad de decidir/negociar de manera libre, autónoma e informada.

Es así que podemos imaginarnos a la trayectoria de vida como una parábola que atraviesa diferentes entornos (contextos) tal como aparece en el modelo ecológico.

Figura 2 - Enfoque de desarrollo y curso de vida



TRÁNSITOS EN EL PENSAMIENTO EPIDEMIOLÓGICO

Según Mervyn Susser (3), la epidemiología moderna cursó una serie de etapas históricas con una actual, emergente. La primera correspondió a la estadística sanitaria (primera mitad del S XIX) en donde el paradigma imperante estaba relacionado con los “miasmas” (una forma de representación simbólica de los venenos provenientes del suelo, el aire y la tierra). El enfoque analítico se expresaba por el conocimiento de conglomerados (clusters) de morbilidad y mortalidad. En aquel momento histórico, fueron las medidas de saneamiento básico la forma de prevenir la diseminación de las enfermedades. Una segunda era está representada

por las enfermedades transmisibles (etapa tardía del S XIX hasta pasada la mitad del S XX). El paradigma correspondió a la teoría del germen en la que un agente causal podía relacionarse con una enfermedad específica. La aproximación analítica y el abordaje metodológico se basaban en los postulados de Koch.

La tercera era corresponde a la epidemiología de las enfermedades crónicas y comienza hacia mediados del S XX. El paradigma estaba representado por las “cajas negras” en las que una exposición se relacionaba con un desenlace, sin que ello implicara necesariamente la existencia de una relación casual. El abordaje analítico consiste en la estimación del riesgo relativo asociado tanto a las exposiciones a nivel individual como poblacional. La aproximación preventiva (aún vigente) está centrada en la reducción y control de riesgos.

La última era está representada por la eco-epidemiología. En este caso, el paradigma está representado por las “cajas chinas” (estructuras de diferente tamaño organizadas según niveles o jerarquías). El enfoque analítico se centra en el análisis de determinantes y desenlaces a través de diferentes niveles de organización: desde lo general a lo particular, desde lo contextual a lo molecular. La aproximación preventiva se basa en la búsqueda de intervenciones más efectivas y eficaces según niveles de organización.

Es esta última era la que nos convoca a partir de la propuesta de este libro, recorrer los múltiples determinantes asociados al desarrollo de la niñez desde una perspectiva ecológica. Para el caso particular de este capítulo nos centraremos en los determinantes macro-contextuales representados por las políticas y los derechos.

LA NATURALEZA SOCIAL DE LA SALUD

La salud no es un proceso sólo del orden bionatural que acontece en el ámbito individual, sino que por su propia naturaleza es una resultante de las complejas y cambiantes relaciones e interacciones entre la individualidad biológica, el entorno y las condiciones de vida en los órdenes económico, ambiental, cultural y político.

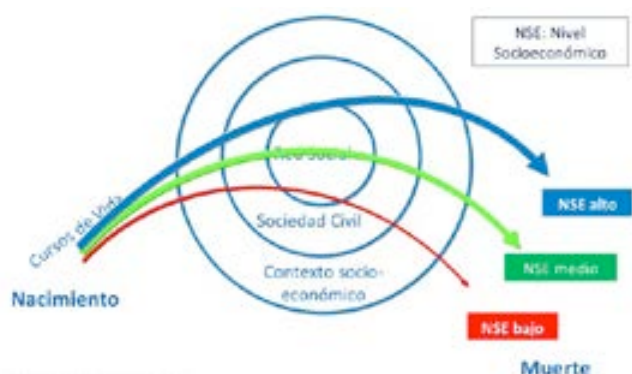
La Comisión de Determinantes Sociales de la Salud de la OMS (2008) (4) publicó un informe que muestra cómo a través de la evidencia empírica se pueden reducir las inequidades existentes en salud a nivel poblacional. Dicha publicación resume experiencias de diferente índole, abordando distintas problemáticas en los más diversos territorios del planeta.

El mensaje final de dicho informe podría resumirse en la idea de que con buenas políticas puede derrotarse el mayor flagelo que afecta a la humanidad: la inequidad y la exclusión social. Las acciones para reducir la inequidad social contemplan la necesidad de involucrar a múltiples actores y sectores de la sociedad. Hoy este abordaje que integra la intersectorialidad más la lucha contra la inequidad recibe la denominación de “Salud en Todas las Políticas”. Para nuestro caso, el desarrollo infantil, dada su complejidad y los múltiples determinantes que influyen sobre el mismo debería abordarse con un criterio equivalente de “Desarrollo Temprano en Todas las Políticas”.

Por su parte, el desarrollo infantil temprano (DIT) es un determinante social de la salud en sí mismo. De allí la importancia de considerar tanto los determinantes que influyen sobre el DIT como la entidad propia del DIT y su carácter de determinante social de la salud y calidad de vida de una sociedad.

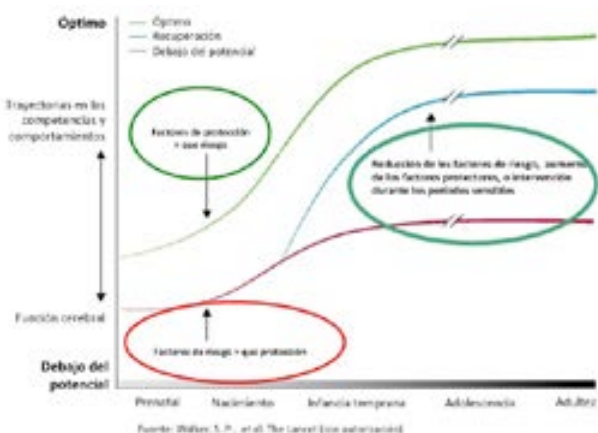
Dentro de los determinantes sociales, la pobreza extrema es sin lugar a dudas, el de mayor influencia sobre la salud a nivel global. La pobreza como representación del grado y magnitud de la estratificación social expresa las posibilidades que cada individuo tendrá o no para desarrollar su pleno potencial. De allí que las trayectorias de desarrollo son disímiles si comparamos los individuos con muchos o escasos recursos y que esquemáticamente se representan en la Figura 3.

Figura 3 - Inequidad y curso de vida



Las inequidades, así como la pobreza, tienen un componente intergeneracional. De allí que reconocer el modo por el cual se reproducen las ventajas y desventajas en una sociedad constituye una buena justificación para actuar efectivamente y cerrar las brechas crecientes y persistentes de inequidad que caracterizan a nuestras sociedades. En el trabajo publicado en la serie del Lancet (4) se muestra que las inequidades en materia de desarrollo acontecen desde la cuna.

Figura 4 - Inequidades en el desarrollo temprano (Serie Lancet, 2011)



Según este estudio, la posibilidad de construir una trayectoria de desarrollo óptima será el resultado de la interacción entre factores protectores y factores de riesgo. El elemento auspicioso del reconocimiento de los determinantes tempranos que influyen negativamente sobre el desarrollo infantil, permite identificar acciones tanto a nivel clínico, poblacional o desde las políticas para que las brechas o gradientes existentes en una sociedad se vayan reduciendo de manera progresiva. Una forma de promover la equidad desde edades tempranas.

EL TRÁNSITO DE LOS ENFOQUES HACIA LA NIÑEZ

Del mismo modo que la niñez fue atravesando diferentes conformaciones y representaciones a lo largo de la historia (al principio invisibilizada, luego reconocida como un atributo angelical o místico, luego como un objeto de tutela familiar y del Estado), hoy vemos los avances y logros en el reconocimiento de la niñez como un colectivo social con identidad propia.

Los niños y niñas son hoy sujetos de derechos y, como tales, gozan de los mismos principios de respeto al ejercicio de la ciudadanía que tienen los adultos. Todo ello, considerando las facultades evolutivas y capacidades de los niños y niñas para ejercerlos.

Sin lugar a dudas, el tránsito hacia el paradigma de los derechos marca un fenómeno trascendente para la humanidad en donde todo niño o niña, independientemente de su lugar de origen, su condición socioeconómica, su religión, su orientación sexual, su cultura, su etnia, su sexo, deben ser reconocidos y valorados en condición de igualdad.

El nuevo paradigma basado en los derechos se contrapone al modelo basado en las necesidades en donde la posibilidad de responder a los elementos básicos para poder crecer y desarrollarse, responden a modalidades enmarcadas en una visión caritativa y autoritaria de la sociedad. En el cuadro siguiente se resumen las diferencias entre los enfoques basados en necesidades y su tránsito al paradigma de los derechos.

Cuadro 1 - Tránsito de enfoque de necesidades a derechos

Enfoque de necesidades	Enfoque de derechos
Metas de resultado	Metas de proceso y resultado
Satisfacción de necesidades	Ejercicio de derechos
Necesidades como un reclamo válido	Derechos como una obligación del Estado
No son universales	Son universales
Pueden satisfacerse sin empoderamiento	Solo pueden alcanzarse con empoderamiento
Acepta la caridad	La caridad es insuficiente
Focaliza en la expresión de los problemas y en sus causas inmediatas	Focaliza en las causas estructurales de los problemas y en las manifestaciones y causas inmediatas
Involucra sectores en forma acotada	Involucra proyectos y programas intersectoriales
Focaliza en el contextos social con escaso énfasis en las políticas	Focaliza en el contexto social, económico, cultural, civil y político y está políticamente orientado

LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO (CDN)

La CDN representa el marco fundamental sobre los compromisos que los estados deben establecer para que los derechos sean garantizados y puedan ser exigibles.

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 como una guía respecto a las obligaciones de los Estados (5), el alcance de la participación social y los mecanismos de control y responsabilidad social que se necesitan a nivel local e internacional para asegurar el cumplimiento, la garantía y ejercicio de los derechos de las personas.

Con relación a los derechos de la niñez y adolescencia, el cuerpo legal universal más relevante es la Convención de los Derechos del Niño (CDN, 1989) (6), que constituye el marco mínimo de reconocimiento y respeto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y que combina en un solo tratado los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, considerándolos como interdependientes y complementarios para asegurar la protección integral de niños, niñas y adolescentes. El impacto que ha tenido la CDN ha sido muy importante, siendo el instrumento internacional específico de protección de derechos humanos que ha gozado de mayor aceptación y reconocimiento internacional.

La progresiva incorporación del concepto de integralidad propuesta por la CDN y la instalación de un cambio de paradigma en la visión de la infancia, marca la necesidad de modificaciones drásticas en las políticas de infancia y la adolescencia, que pongan en el centro de la escena a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, y transformando en prioridad política y programática la protección de su interés superior. Para ello, además de la incorporación de la CDN al derecho interno se debe construir un modelo conceptual y operativo de protección de la niñez y adolescencia que, tomando como ineludible referencia los derechos y garantías reconocidos, exige abandonar algunos criterios que tradicionalmente han regido las prácticas de abordaje y tratamiento y, de este modo, concebir un sistema de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes que los reconozca como verdaderos sujetos de derechos. En el siguiente cuadro se resumen los derechos contemplados en la CDN.

Cuadro 2

Derechos contemplados en la Convención Internacional por los Derechos del Niño				
Niño o ser humano	No discriminación	Protección (instituciones)	Legislación y recursos	Deberes de los titulares
Supervivencia y desarrollo	Nombre nacionalidad	Identidad	Interés superior	Familia
No trabajo forzado	A ser escuchado	Libertad de expresión	Libertad de conciencia	Libertad de asociación
Vivacidad	Acceso a la información	Crimes y delincuencia	No maltrato	Autonomía sexual (adoles)
Asistencia	Estaduto del refugiado	Discapacidad	Salud	Intervención armada
Dependencia social	Desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social	Educación	Educación para respetar los derechos	Respeto a la cultura
Declaración - juego	Protección del trabajo	No consumo de sustancias	No abuso ni explotación	No trata
No a otras formas de explotación	No tortura	No conflictos armados	Resolución de víctimas de abuso	Justicia

Fuente: elaboración propia

DE LA SALUD Y EL DESARROLLO DE LA NIÑEZ

Las políticas orientadas hacia la infancia en los ámbitos de la salud se han focalizado en Latinoamérica y el Caribe (LAC) en las últimas décadas en reducir las tasas de mortalidad infantil y prevenir aquellos factores de riesgo que afectan la sobrevivencia. El abordaje del periodo del embarazo y parto, el periodo neonatal, el manejo de enfermedades prevalentes, inmunizaciones y nutrición sin duda ha permitido logros enormes con reducción de la mortalidad en dos décadas y un descenso sostenido de la malnutrición por déficit.

Paralelamente se han generado evidencias muy sustantivas sobre los factores determinantes del desarrollo infantil temprano y a la vez el rol que tiene el DIT como determinante de salud y desarrollo humano a lo largo de todo el curso de vida y reconociéndolo como uno de los factores fundamentales en la generación de inequidades y en la transmisión intergeneracional de la pobreza. Desde la perspectiva económica se ha demostrado la alta tasa de retorno de las intervenciones en los primeros años de la vida comparado con períodos posteriores de la vida como la edad escolar, la adolescencia y la adultez.

Las políticas públicas de infancia a diferencia de los programas expresan intencionalidad asociada a estrategias, actores y financiamiento. Articulan desde lo nacional a lo local y se transforman en mandatos para los actores del Estado y de la sociedad civil.

Existen muchos modelos del ciclo o mapa que recorre una política pública, agrupando las actividades bajo distintos criterios, sin embargo la más sencilla y de utilidad está conformado básicamente por cuatro grandes etapas: 1. Inclusión en la agenda pública del tema, 2. Fundamentación (diagnóstico y diseño basado en evidencias), 3. Implementación y 4. Evaluación. Estas etapas se gatillan cuando hay una percepción del problema o de otro modo se identifica una oportunidad de mejorar la condición actual. Las políticas de desarrollo infantil temprano adquieren complejidad en la medida que hay suficientes evidencias sobre la necesidad de que sean integrales, multisectoriales y culturalmente pertinentes.

Figura 5 - Ciclo de las Políticas Públicas



Fuente: Adaptado de "Qué Metodología para la elaboración de las Políticas Públicas Regionales", GCFE, Ministerio del Trabajo, CINE 2003.

LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA NIÑEZ: CHILE CRECE CONTIGO

En Chile se diseñó e implementó una política de protección social de la infancia en el marco de la CDN, del Comentario General N°7 (7) y el reconocimiento de la fundamental importancia del DIT en avanzar en equidad y desarrollo humano. Impulsado por la gran voluntad política de la Presidenta de la República y la convocatoria a un grupo de expertos multidisciplinarios y transversales desde el punto de vista político, acogieron los mandatos a trabajar durante tres meses en el diseño de una política así como del modelo de implementación, se acordaron los marcos conceptuales, éticos y valóricos, se escucharon a muchas instituciones relacionadas con infancia y a la comunidad en general a través de reuniones, consultas en páginas web interactivas entre otras estrategias para incluir distintas visiones y expectativas sobre la temática. El producto fue un documento de propuesta (8) que luego de ser analizado y trabajado por los ministerios sociales dio lugar al “Chile Crece Contigo” sistema de protección social de la infancia que se comenzó a implementar en un tercio del país en 2007 y fuera llevado a escala nacional durante en 2008 y, finalmente, se transformó en ley de la República en 2009

Figura 6



La política nace como una iniciativa intersectorial coordinada por el Ministerio de Planificación (ahora Ministerio de Desarrollo Social) con un presupuesto único país a ser utilizado por los ministerios involucrados, principalmente Salud y Educación. El sector salud en Chile tiene una infraestructura de Atención Primaria (APS) que abarca todo el territorio nacional y cuenta con equipos de salud competentes en el área materno infantil que ha permitido alcanzar cifras de Mortalidad Materna de 16/100.000 nacidos vivos la más baja de la región de LAC y la Mortalidad Infantil de 7.4 /1000 nacidos vivos entre las tres más baja de la Región junto a Cuba y Costa Rica. Casi 100% de los partos son atendidos en instituciones de salud y por profesionales (matronas y médicos). El control del niño en los primeros años es de alta calidad y se asocia a las buenas coberturas de vacunas y asistencia nutricional.

Se define al sector salud como la puerta de entrada al sistema de protección social de la infancia, es allí que desde el primer control del embarazo se detectan vulnerabilidades tales como embarazo adolescente, violencia intrafamiliar, bajo nivel socio-económico y educacional, atraso en acudir al primer control, abuso de alcohol y drogas.

Figura 7 - Puerta al Sistema de Protección Social de la Infancia



La detección de alguno de estos tipos de vulnerabilidades gatilla en el nivel municipal todas las estrategias sociales y programas de desarrollo local (educación, emprendimientos, subsidios en los programas solidarios existentes) para mitigar los problemas detectados. En los casos necesarios de temas de salud mental o física se establecen mecanismos de referencia con preferencia a los niveles de complejidad. Se hace seguimiento longitudinal de todos los ingresados al sistema Chile Crece Contigo (9) con un sistema de información que permite identificar señales de alerta y resolución de problemas en los tiempos correspondientes.

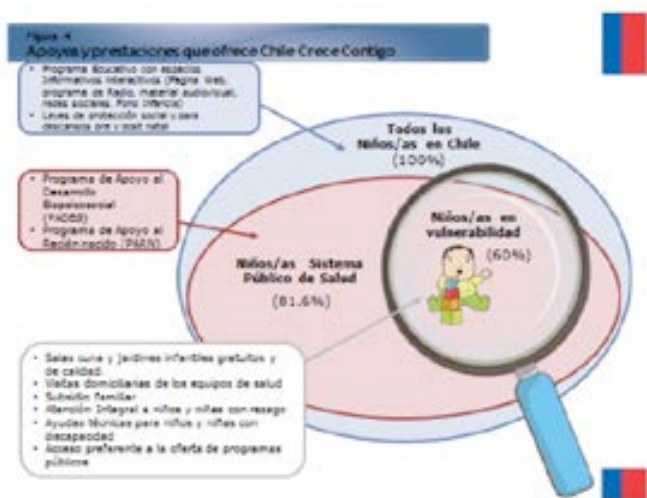
Desde el sector Salud, Chile Crece Contigo acompaña a las familias desde el embarazo hasta los 4 años con intervenciones apropiadas basadas en evidencias con enfoque de curso de vida, detecta problemas en el ámbito del desarrollo infantil, interviene en las familias para trabajar los estilos de crianza, promoción de la lactancia materna, promoción de conductas de apego, estimulación, entre otros elementos. Se cuenta con educadoras de párvulos en la APS para apoyar a los padres y madres en modelos de estimulación, se realizan visitas domiciliarias en aquellos casos en los cuales durante el embarazo o control del niño se detectan vulnerabilidades.

En el momento de la alta médica en el parto se entregan a todos los niños y niñas que nacen en el sistema de salud un conjunto de elementos que igualan a los niños al nacer en cuanto a contar con su cuna propia, elementos de estimulación, música. Se apoya a la madre con un cojín para facilitar la lactancia una bandolera, para transportar al niño junto a su cuerpo, insumos para masajes, entre otros elementos.

En la figura siguiente (fig 8) se esquematizan los servicios que presta Chile Crece Contigo.

Desde estrategias universales, para a todos los niños y niñas del sistema público de Salud, existen estrategias focalizadas a niños y familias vulnerables. Desde Educación se ha aumentado la cobertura de salas cuna y jardines infantiles casi en un 500% a 2010 (MINEDUC JUNJI) (10) con un enfoque de calidad entendiéndose que la cobertura sola no asegura impacto si no están los estándares de calidad internacional y nacional asegurados.

Figura 8 - Apoyos y prestaciones que ofrece Chile Crece Contigo

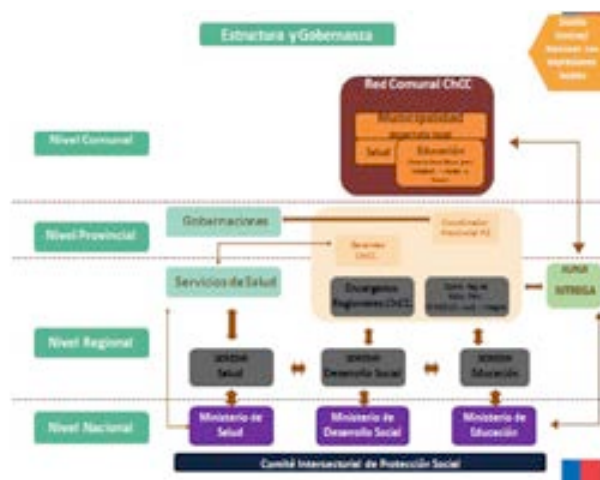


En el proceso de Planificación Nacional y de trabajo se establece un Comité Intersectorial con los Ministros de Salud, Educación, Justicia, Cultura, Desarrollo Social quienes van definiendo las prioridades y la asignación de recursos a los distintos ejecutores gubernamentales. En el ámbito de salud, los recursos se transfieren a los municipios y en el nivel central quedan recursos para la gestión de desarrollo de recursos humanos, comunicación social y materiales de uso programático, entre otros.

La gobernanza del sistema articula ministerios y representantes de estos a nivel regional (Fig. 9) entregando la gestión en los niveles regionales y en los municipios donde es más factible poner la salud y el desarrollo en todas las políticas locales, empoderar a las familias y comunidades en pos del ejercicio de sus derechos y generando espacios de vida favorecedores del desarrollo, el bienestar, y la calidad de vida.

Existe una gerencia técnica en cada uno de los 29 servicios de salud que son responsables de toda la red asistencial. Los recursos destinados a Chile Crece Contigo han ido aumentando progresivamente pero es importante destacar que esta política pública se implementa a partir de lo ya existente y no se constituye en algo separado de las políticas de protección social del país. Optimiza lo existente y complementa lo faltante.

Figura 9



Chile Crece Contigo como sistema de protección social es parte de la red comunal de servicios públicos y ha puesto el enfoque de derechos de los niños como espacio institucional de las intervenciones. A través del marco jurídico existente permite que sea una política de estado exigible en su cumplimiento.

Figura 10 - Red de Servicios del Chile Crece Contigo



El proceso de planificación contiene además un plan y modelo de evaluación de estructuras, procesos, resultados e impacto que se ha realizado ya en el país poniendo de manifiesto muchos avances en términos estructurales, de satisfacción de la población usuaria, de mejora en las intervenciones, aumento de cobertura y concentración de actividades como talleres a las familias, visitas domiciliarias que aunque aún no alcanzan el óptimo necesario de acuerdo a las evidencias existentes se están haciendo esfuerzos a nivel de todo el país. Se buscan iniciativas innovadoras para las mejoras necesarias. Las evaluaciones en general se hacen en cooperación con los ámbitos universitarios

por licitación por parte de los ministerios correspondientes y están disponibles a los equipos ejecutores.

SOBRE EL TRÁNSITO DE PARADIGMAS, LAS POLÍTICAS Y LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ

Los esfuerzos por integrar diferentes campos del conocimiento, desde lo particular a lo contextual es parte del desafío destinado a comprender las complejidades que se asocian a la salud, el desarrollo y la calidad de vida de la niñez. Parte del esfuerzo de esta publicación se orienta a rescatar este desafío epistemológico.

Repasando sólo algunos títulos de publicaciones del presente milenio certifican la actual tendencia: Desde las células a nosotros mismos (From Cells to Selves, NICHD 2000) (11), Desde las neuronas al vecindario ("From Neurons to Neighborhoods", IOM, 2000) (12), Desde el concepto a la práctica ("From concept to application" (preventive services to children, Margolis P, Pediatrics 2001) (13), Desde el desarrollo infantil al desarrollo humano ("From Child to Human Development", M. Young, 2002) (14), Desde el texto al contexto ("From text to context" -Child Rights-, Ghent 2006) (15), Desde las células a la sociedad ("From Cells to Society", Hertzman, 2010) (16), Transmisión Intergeneracional de las Ventajas ("From Parents to Children. The Intergenerational Transmission of Advantage", Ermisch, Jäntti, Smeeding, 2012) (17), "De las moléculas al capital humano" Claves para entender las ciencias del desarrollo humano (Publicación actual).

El tránsito a través de diferentes paradigmas del conocimiento es una expresión unívoca de una tendencia para que los diferentes campos disciplinares, enfoques vigentes, actores y niveles de organización de la sociedad puedan integrarse desde un sentido y lógica comprensiva. El fin último es el de reconocer el valor de dicha integración con miras a comprender la realidad que atienda a sus complejidades y, desde ellas, pensar en modalidades diferentes e innovadoras para su abordaje.

América Latina es la región con mayores inequidades en la distribución de la riqueza a nivel global. Estas situaciones se traducen en la afectación de las condiciones y posibilidades de desarrollo y salud de la niñez.

Pese a los marcos legales y acuerdos internacionales existentes, los derechos de la infancia siguen siendo vulnerados en todas sus formas. Los Estados tienen un rol primordial en garantizar su protección.

El Sistema de Protección Integral de la Infancia Chile Crece Contigo (18, 19) ofrece un ejemplo real, tangible, sobre el modo por el cual este tránsito desde las evidencias a las políticas puede constituirse en un modelo demostrativo. Todos estos esfuerzos están destinados a considerar el rol del Estado de Chile como modelador y constructor de una sociedad inclusiva a partir de asumir el reconocimiento de los derechos de la niñez.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Champagne FA, 2010, Epigenetic influence of social experiences across the lifespan. *Developmental Psychobiology* 52: 299-311.
2. Halfon N, and Hochstein M. Life Course Health Development: An Integrated Framework for Developing Health, Policy, and Research. *Millbank Q.* 2002 Sep; 80(3): 433-479.
3. Susser M and Susser E. Choosing a future for epidemiology: II. From black box to Chinese boxes and eco-epidemiology. *American Journal of Public Health* May 1996: Vol. 86, No. 5, pp. 674-677. doi: 10.2105/AJPH.86.5.674
4. WHO. Commission on Social Determinants of Health Final Report. Closing the Gap in a Generation. Health equity through action on the social determinants of health. 2008. http://www.who.int/social_determinants/final_report/csdh_finalreport_2008.pdf
5. Walker, S. P., T. D. Wachs, S. Grantham-McGregor, M. Black, C. Nelson, S. Huffman, H. Baker-Henningham, S. M. Chang, J. D. Hamadani, B. Lozoff, J. M. Meeks Gardner, C. A. Powell, A. Rahman and L. Richter. 2011b. "Inequality in Early Childhood: Risk and Protective Factors for Early Child Development." *The Lancet* 378(9,799): 1,325-1,338.
6. UNICEF. Convención sobre los Derechos del Niño (1989). <http://www.unicef.org/argentina/spanish/7.-Convencionsobrelsderechos.pdf>
7. Comité sobre los Derechos del Niño. Observación General Nº7 <https://www1.umn.edu/humanrts/crc/spanish/Sgeneralcomment7.html>
8. El futuro de los niños es siempre hoy. Propuestas del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia. Junio 2006. http://www.oei.es/inicial/politica/politica_infancia_chile.pdf
9. Gobierno de Chile. Chile Crece Contigo. <http://www.crececontigo.gob.cl/> (último acceso diciembre de 2015).
10. Chile Crece Contigo. Visita Domiciliaria integral para el Desarrollo Biopsicosocial de la Infancia. 2009. <http://www.crececontigo.gob.cl/wp-content/uploads/2010/01/Visita-Domiciliaria-Integral-para-el-Desarrollo-Biopsicosocial-de-la-Infancia-2009.pdf>
11. From Cells to Selves: NICHD Strategic Plan (2000). https://www.nichd.nih.gov/publications/Pages/pubs_details.aspx?pubs_id=73
12. From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development (2000). <http://iom.nationalacademies.org/reports/2000/from-neurons-to-neighborhoods-the-science-of-early-childhood-development.aspx#sthash.40wwhfxE.dpuf>
13. Margolis P. From concept to application: the impact of a community-wide intervention to improve the delivery of preventive services to children. *Pediatrics.* 2001 Sep;108(3):E42.

14. Eming Young, Mary. 2002. From Early Child Development to Human Development: Investing in Our Children's Future. Washington, DC: World Bank.

15. University of Ghent, Belgium. Meeting on Child Rights: From text to context, Ghent 2006.

16. From Cell to Society: Creating a world where all children can succeed. February 6, 2014 CIFAR symposium to continue the work that Clyde Hertzman began.

<http://www.cifar.ca/from-cell-to-society-creating-a-world-where-all-children-can-succeed/>

17. Emisch, Jäntti, Smeeding, 2012. From Parents to Children. The Intergenerational Transmission of Advantage. Russell SAGE Foundation.

18. Mercer R. Oportunidades y desafíos para la protección de los derechos de la infancia. Chile Crece Contigo. <http://www.crececontigo.gob.cl/adultos/columnas/oportunidades-y-desafios-para-la-proteccion-de-los-derechos-de-la-infancia/> (último acceso diciembre de 2015).

19. Estudio propuesta de ruta de acompañamiento al desarrollo biopsicosocial para el diseño del Sistema Universal de Garantía de Derechos de niños, niñas y adolescentes. Consejo Nacional de la Infancia. Gobierno de Chile. 2015. <http://observatorioninez.consejoinfancia.gob.cl/2015/12/ruta-de-acompanamiento-al-desarrollo-biopsicosocial-para-el-diseno-del-sistema-universal-de-garantia-de-derechos-de-ninos-ninas-y-adolescentes/>

Luces y sombras en las estadísticas de la niñez



Imágenes cedidas por SENNAF-MDS.

El primer panel de la *Jornada Internacional sobre Niñez, Abordajes frente a la pobreza y la pobreza extrema*, se llevó a cabo el 27 de noviembre de 2017 y estuvo integrado por la **Mag. Agustina Haimovich**, quien desarrolla sus actividades profesionales en la Dirección de la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC); el economista **José María Donati**, Director General de la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; la **Dra. Ianina Tuñón** Coordinadora e investigadora responsable del Barómetro de la Infancia del Observatorio de la Deuda Social Argentina en la Universidad Católica Argentina (UCA); el **Dr. Rafael Rofman**, líder de Programa del Banco Mundial en los temas de Educación, Salud, Protección Social y Empleo, Pobreza y Género, cubriendo a Argentina, Paraguay y Uruguay y el **Dr. Sebastián Waisgrais**, especialista en Monitoreo e Inclusión social del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). El panel fue moderado por el **Dr. Agustín Salvia**, Investigador Principal del CONICET y Director de Investigación del Observatorio de la Deuda Social Argentina en la Universidad Católica Argentina (UCA).

Durante el transcurso del panel se buscó establecer un balance sobre el estado de las estadísticas sociales sobre la niñez en la Argentina. Se abordaron temas como el nivel del conocimiento sobre el cumplimiento de los derechos de la infancia y la eficacia

de las políticas públicas orientadas a resolver las situaciones de vida que afectan a los niños, niñas y adolescentes. También se ponderó el aporte de las Universidades, la disponibilidad de recursos humanos para avanzar en los procesos de actualización metodológica y las condiciones necesarias para la estructuración de un sistema nacional integrado que posibilite la generación de información sólida y el monitoreo independiente de las políticas públicas en materia de inclusión social para la infancia.

INFANCIA Y ESTADÍSTICAS SOCIALES

Para evaluar en toda su complejidad el campo de la infancia en Argentina es necesario conocer el estado de situación de las estadísticas sociales. El diseño de buenas políticas públicas requiere, ante todo, un amplio, representativo y confiable cuerpo de datos estadísticos. Las estadísticas son una herramienta que permite explorar el quehacer social y su proyección, esto es, dan cuenta del proceso histórico y de qué resultados ha generado ese proceso a lo largo del tiempo. Las estadísticas de la niñez son especialmente relevantes porque permiten visibilizar las necesidades, los derechos y las obligaciones que el resto de la sociedad tiene hacia una población que es particularmente frágil y vulnerable. Es un segmento de la población que no tiene voz ni voto y sobre cuyo destino la sociedad es responsable. Por eso es que dar cuenta precisa sobre su condición es un camino ineludible para lograr el cumplimiento de sus derechos en tanto

exista una sociedad adulta obligada a reconocerlos, a acordar metas y a definir políticas.

En las sociedades atravesadas por desigualdades estructurales como la Argentina, los problemas sobre la infancia son heterogéneos. Es posible verificar distintas situaciones de niñez y adolescencia que se expresan en diversas condiciones de vida y, por ende, en desiguales oportunidades de cara al futuro. Por este motivo, tanto las experiencias particulares como los promedios muy generales no funcionan como un buen termómetro acerca de lo que efectivamente ocurre con esas infancias. Detectar las asimetrías y variaciones es el primer paso para diseñar las políticas públicas adecuadas que permitan equilibrar y resolver las desigualdades.

Como lineamientos básicos existe una serie de normas que ponen pisos mínimos en relación a los derechos de la infancia. La Convención sobre los Derechos del Niño y los Objetivos del Desarrollo Sostenible en el marco de la Agenda 2030 de Naciones Unidas son horizontes sobre los que es posible fijar un umbral básico de derechos y garantías para la infancia. Al aceptar entonces que existen formas desiguales de ser niño, niña o adolescente y que esto no está dado por la naturaleza sino por las condiciones sociales que ellos heredan, estos derechos marcan un piso a partir del cual garantizar a todos y a todas un pleno desarrollo con plena integración social.

INFORMACIÓN Y ESTADÍSTICAS SOBRE LA NIÑEZ EN ARGENTINA, UN ESTADO DE SITUACIÓN

En primer lugar, existen distintos tipos de fuentes, públicas y privadas. El INDEC, los observatorios, las encuestas específicas y las direcciones provinciales generan información que se acumula en forma no siempre ordenada y coordinada. Por motivos tanto históricos como de estilo de construcción de la política pública en la Argentina, la información existente no es completa. Hay una larga tradición que implicó construir política pública en base a opiniones en lugar de utilizar información estadística rigurosa. Esto implica, entre otras cosas, que se sabe muy poco sobre especificidades regionales. Tampoco hay una buena tradición en el uso estadístico y analítico de los datos de registro. Se sabe poco respecto de situaciones en las que la información existe porque hay poca capacidad en el cruce de información de registro que se encuentra disponible en distintos organismos públicos. Por ese motivo muchas instituciones que trabajan con poblaciones vulnerables acumulan información que luego no se utiliza en todo su potencial para orientar mejor la política pública.

Se presentan a continuación experiencias en relación al estado de los sistemas estadísticos y de la información disponible:

- La Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha generado una serie de herramientas de recolección de información y también cuenta con una muestra que permite sacar datos sistemáticamente por zona y por comuna. La encuesta tiene 15 años de vigencia e incluye un flujo importante de información que proviene de distintos organismos públicos. Por otra parte, la Ciudad cuenta con la ley 5.463, que dispone que toda la información concerniente a niños,

niñas y adolescentes que se recolectaba en forma dispersa, conforme un sistema y sea agrupada y leída desde una perspectiva de derechos.

- El sistema estadístico nacional viene de una etapa difícil en la que se vieron afectados algunos programas, faltó capacitación para el personal de campo y también se verificó una interrupción en los procesos de actualización metodológica. El sistema se encuentra en una etapa de corrección y recuperación y se busca ampliar la cobertura al total nacional para poder caracterizar las condiciones de vida tanto urbanas como rurales. También se reiniciaron las publicaciones periódicas de indicadores tales como la pobreza y la indigencia que, al estar abiertos por grupos de edad permiten ver qué ocurre con niños y niñas.

- El Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina ha venido trabajando temas de infancia y cuenta con una importante cantidad de datos. Según sus estudios, actualmente es posible constatar que alrededor del 46% de los niños son pobres por ingresos en la Argentina. Pero si se visualiza en forma más amplia, excediendo la dimensión de ingresos económicos, se puede afirmar que el 58% de los niños que viven en ciudades de la Argentina estaría privado de al menos un derecho y, entre ellos, un 15% sufre privaciones en niveles que se consideran severos.

ACTUALIZACIÓN METODOLÓGICA: ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL E INVESTIGACIÓN EVALUATIVA

Cuando se analiza la pobreza en términos de ingresos sólo se está analizando una dimensión del problema. Por eso es que, desde una perspectiva de derechos, la pobreza se estudia como un fenómeno multidimensional. Si bien se considera pobre a una persona que no alcanza un umbral de ingresos, hoy se reconoce que el sujeto está impactado por una cantidad de factores que implican distintas condiciones relacionadas con la calidad de vida tales como la vivienda, el hábitat, la capacidad de consumo, el acceso a servicios básicos, etc. Los índices multidimensionales se están aplicando en muchos países de la región y dependen de organismos que son autónomos. Si bien los niveles y promedios globales son necesarios porque en la Argentina son números muy altos, la visión multidimensional es relevante porque permite descomponer los índices para desarrollar políticas públicas poniendo el énfasis en problemáticas específicas. En efecto, hay niños que en las estadísticas por ingreso aparecerían por arriba del índice de pobreza, pero a la luz de un enfoque multidimensional es posible encontrar que tienen derechos vulnerados en áreas como educación, infraestructura, saneamiento, medio ambiente o seguridad alimentaria.

Pero no solo hace falta identificar cuáles son los problemas, también es necesario medirlos correctamente. Y algo que no es menor es que las personas muchas veces están afectadas de distinta manera por diversos indicadores. Por eso, las respuestas de la política pública tienen que estar asociadas a la perspectiva de derechos en toda su complejidad. La perspectiva multidimensional de la pobreza ha sido abordada histórica-

mente por el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Próximamente se realizará el censo 2020, y en el caso de los indicadores censales será necesario desarrollar metodologías de pobreza multidimensional que hoy no se utilizan.

Por otra parte, la investigación evaluativa y el desarrollo de la política pública basada en la evidencia es un enfoque que en la Argentina se ha explorado poco. Hoy existe un entorno que permite avanzar a partir de diferentes instituciones, tanto académicas como gubernamentales y no gubernamentales. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires ya utiliza el sistema basado en evidencia, trabajando sobre datos concretos y buscando resultados medibles. También desde el Banco Mundial se han apoyado algunas experiencias piloto en salud y educación. Pero se evidencia la falta un sistema integrado que tome el rol rector ya que se percibe una subutilización de la información que está disponible para la elaboración de políticas públicas.

Para alcanzar el objetivo de la actualización metodológica hacen falta capacitación permanente y recursos humanos calificados. Hay acuerdo en que el INDEC cuenta con recursos humanos muy valiosos. También hay aportes importantes desde el sistema académico, aunque aún resta revisar cuánto y de qué modo las universidades pueden aportar al Estado en términos de evaluación de políticas públicas y de transferencia de conocimientos. El Observatorio Social de la Universidad Católica Argentina, por ejemplo, realizó evaluaciones para intentar medir los efectos de las transferencias de ingresos a través de la Asignación Universal por Hijo. Estos estudios permitieron verificar los alcances, pero también las limitaciones de esta política. Se pudo determinar que es una política necesaria pero no suficiente ya que una serie de cuestiones estructurales que padecen los niños en Argentina tales como la desigualdad de oportunidades, el problemático acceso a los servicios y las deficiencias de infraestructura, no pueden ser resueltas con una transferencia de ingresos a las familias. El abordaje crítico de las políticas públicas, que desde el campo político no siempre se visualiza, exige la mirada atenta y la investigación rigurosa del mundo académico. En este sentido, si por una parte la academia tiene que trabajar para lograr una mejor transferencia de conocimientos a los organismos del Estado y a las organizaciones de la sociedad civil, es también responsabilidad del Estado apropiarse de ese conocimiento para mejorar las políticas públicas.

VULNERACIÓN DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN ARGENTINA

A pesar de que existe un nivel de cobertura elevado, una gran cantidad de chicos que son técnicamente elegibles para el sistema de protección social hoy están por fuera. Existen además enormes desafíos con relación a los servicios y al tiempo vinculado al cuidado. Hoy sólo el 20% de los niños de 0 a 3 años accede a servicios educativos y de cuidado. También hay dificultades en el derecho a la protección: en Argentina hay casi 4.000 chicos que están en contacto con el sistema penal juvenil. Hay un exceso, a través del poder judicial, en la utilización de medidas excepcionales. Otro tema grave sobre el cual no hay

registros actualizados tiene que ver con los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales. En efecto, en Argentina hay unos 10.000 niños y niñas que están alejados de sus padres. Y la decisión de haberlos alejado de sus padres tiene que ver con situaciones de violencia.

En relación al derecho a la salud existe un sistema fragmentado, con algunos indicadores que han tenido una evolución positiva, como la tasa de mortalidad infantil, pero que sin embargo no alcanzan los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Hay indicadores de inseguridad alimentaria pero los de desnutrición, por ejemplo, son de 2004. Aquellos relevamientos arrojan índices de 1,5% de desnutrición aguda y 8% de baja talla; pero al no estar actualizados, hoy no se sabe cómo ha sido esa evolución. Si bien se reconoce que la adolescencia es una población de primordial importancia, muchas veces aparece invisibilizada en las estadísticas públicas. Esta población tiene problemáticas específicas muy relevantes como el embarazo adolescente no intencional, la tasa de mortalidad de adolescentes por causas externas y el tema del suicidio, que se triplicó en los últimos 25 años.

En educación hay un aumento importante en la cobertura, pero es un aumento que tiene asociados serios problemas de equidad. Hay un 20% de sobreedad en el nivel primario, un 45% de los niños que no termina la secundaria y muchos chicos fuera del sistema educativo.

En conclusión, el diseño de las políticas públicas necesarias para abordar los desafíos que implica el compromiso nacional con la Agenda 2030 de Naciones Unidas debe asentarse, en primer lugar, en un sistema estadístico sólido que brinde información confiable. Durante las conversaciones se consideró altamente positivo que el INDEC esté nuevamente trabajando en encuestas importantes. En este sentido, se ponderó la gran cantidad de datos que se están generando tanto desde el campo público como desde el privado. Pero también se alertó en que el foco no debe estar centrado en la mera producción de la información, sino que lo relevante es cómo transformar esa información en cambio social. No se debe olvidar que el propósito central de las estadísticas sociales es producir información sólida con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la gente, exigirle al Estado el cumplimiento de los derechos y evaluar las políticas públicas que se llevan adelante. Por ese motivo se indicó que objetivos indefinidos tales como “Pobreza Cero” encierran un problema conceptual porque no se pueden rendir cuentas sobre lo que no se puede medir. Por el contrario, es imprescindible asumir metas sobre datos concretos y con resultados mensurables. En línea con esta idea se subrayó la necesidad de generar consensos en el campo académico, técnico y político, para llegar a indicadores de derechos o de pobreza multidimensional. Allí es donde destaca la importancia del monitoreo y el control independiente y participativo, que hoy es endeble pero que cuenta con un futuro auspicioso debido a la próxima designación del Defensor de Niños, Niñas y Adolescentes.



Imágenes cedidas por SENNAF-MDS.

Por último, se recalcó que sería deseable una mayor coordinación entre políticas públicas, estadísticas públicas y privadas e investigación científica. También se destacó la importancia de los paneles que permiten estudiar una población en el tiempo y que es algo que en Argentina se practica poco. Otra de las deudas es la actualización metodológica en recolección de información y análisis y el uso de tecnologías novedosas como la

información geosatelital. En definitiva, las estadísticas públicas sobre la niñez deben incorporar aspectos que sean esenciales para la vida desde la perspectiva de los propios niños en sus distintos ciclos de desarrollo para colaborar efectivamente en la producción de políticas públicas que tengan por objetivo resolver las problemáticas detectadas.

Proclamar, promover, defender y garantizar los derechos de la niñez en el marco de la Agenda 2030



Imágenes cedidas por SENNAF-MDS.

El segundo panel de la *Jornada Internacional sobre Niñez. Abordajes frente a la pobreza y la pobreza extrema* se llevó a cabo el 27 de noviembre de 2017 y estuvo integrado por el **Dr. Mariano Kierszenbaum**, Director Nacional de Adolescentes Infractores a la Ley Penal de la Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia (SENAF); la **Dra. Karina Yarochevski**, Coordinadora Ejecutiva del Programa Primeros Años – Acompañando la crianza; la **Lic. Carmen Ryan**, Coordinadora del área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ); **Ingrid Beck**, Periodista y consultora de comunicación de la coalición de ONGs reunidas en Infancia en Deuda; el **Dr. Gustavo Gallo**, Defensor Público Coadyuvante de la Defensoría General de la Nación, en la defensa de los niños y niñas menores de 16 años de edad infractores; la **Lic. Carla Carrizo**, Diputada Nacional por la Ciudad de Bs. As. y Presidenta de la Comisión Bicameral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. El panel fue moderado por el **Dr. Fabián Repetto**, Director de Planeamiento Estratégico del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Durante el panel los especialistas abordaron temáticas relacionadas con la promoción, defensa y garantía de los derechos de la niñez en la Argentina. Desde la perspectiva del poder ejecutivo, legislativo y judicial, se destacaron aspectos tales como la importancia del marco legal y normativo. Asimismo, el panel contó con representantes de organizaciones de la

sociedad civil que analizaron el impacto de los medios de comunicación. Desde distintos enfoques se reflexionó acerca de la infantilización de la pobreza y las estigmatizaciones que sufren los niños, niñas y adolescentes en el país. Por último, se destacó la gran relevancia que tienen los avances legislativos en torno a la designación del Defensor/a de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

CONTEXTO NORMATIVO

Argentina cuenta con un marco normativo que fue diseñado para garantizar los derechos de la infancia. Dicho marco normativo está conformado por la Convención de los Derechos del Niño y por la Ley 26061 de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, sancionada en 2005. El órgano rector federal de las políticas públicas sobre niñez es la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF). Junto al Consejo Federal de Niñez Adolescencia y Familia, desde la SENAF se desarrollan las políticas públicas de acuerdo a los lineamientos del derecho internacional orientado a estos sectores de la población.

Si bien la aplicación de las políticas públicas sobre niñez en Argentina está a cargo de las autoridades provinciales y municipales, la SENAF funciona como organismo rector promoviendo y monitoreando el estado del sistema en todo el territorio nacional. A través de financiamiento, apoyo técnico y capacitaciones, realiza convenios de fortalecimiento con los organismos de cada distrito. Más allá de

que las prestaciones están a cargo de autoridades locales, quien responde ante la comunidad internacional es el Estado Nacional. En este sentido, tanto la implementación de las políticas públicas sobre niñez como las resoluciones del poder judicial deben estar articuladas con el sistema de protección de derechos que promueve la Convención y la Ley 26061.

EL DERECHO PENAL JUVENIL

En relación al sistema judicial y el Derecho Penal Juvenil es necesario cuestionar algunos mitos y estigmatizaciones referidos a la supuesta incidencia de niños y adolescentes en ciertas causas. Los datos existentes demuestran no sólo que la tasa de participación en delitos violentos es muy baja sino que los niños, niñas y adolescentes son los que más sufren la inseguridad. Por otra parte se verifica la tendencia a criminalizar a chicos que cometen delitos sin violencia y contra la propiedad sin tener en cuenta que la mayoría de los adolescentes que son captados por el sistema penal sufren la vulneración de sus derechos. La respuesta a estas problemáticas tiene que ser mucho más amplia que el sistema penal juvenil y debe incorporar cuestiones básicas relativas a la vivienda, la salud y la educación.

En la actualidad, cuando hay sospechas de que un adolescente infringe la ley, no se activa ningún otro soporte institucional por fuera del sistema penal. El resultado es muy grave porque pareciera que el chico pierde su condición de niñez. Sin embargo, ante estos casos la ley 26061 demanda la interacción de todos los organismos, tanto públicos como de la sociedad civil. En este sentido, el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia está trabajando en un proyecto que busca establecer sistemas de justicia restaurativa, no punitiva, porque lo que se necesita en materia de adolescentes infractores son políticas de prevención.

Los programas nacionales de la Dirección Nacional para Adolescentes Infractores a la Ley Penal buscan materializar esta idea. En efecto, este organismo que depende de la SENAF articula con la Dirección de Sistemas de Protección para establecer el puente entre el sistema penal y el sistema de protección de derechos. Para lograr esta articulación, la Dirección Nacional está trabajando en dos programas nacionales que tienen el objetivo de monitorear el sistema penal juvenil y en un programa que crea centros de admisión y derivación para evitar el encierro en comisarías.

En este mismo sentido actúa el Defensor Público Coadyuvante de la Defensoría General de la Nación en la defensa de los niños y niñas menores de 16 años de edad infractores. Esta figura pública defiende chicos y chicas menores de 16 años no punibles para la ley penal, pero que por el sistema del decreto-ley 22278 de Régimen Penal de la Minoridad son igualmente captados por el sistema penal. En 2017 esta dependencia pública defendió a 607 chicos y chicas y ha demostrado que en el 98% de los casos los menores tenían algún derecho básico vulnerado, ya sea de educación, salud o vivienda. Para comenzar a resolver estas problemáticas hay que contar con servicios y políticas públicas integrales. Por ejemplo, servicios para los

chicos que necesiten algún tipo de tratamiento por adicción en lugares adecuados, no privativos de la libertad pero sí de contención. Y también es esencial trabajar en el fortalecimiento familiar. El programa Primeros Años, que depende del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales pero que lo integran seis ministerios, se conformó con el objetivo de trabajar y acompañar a las familias en su rol de crianza y sostén.

Al haber ratificado la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y existir una Ley de Protección integral, resulta imprescindible que los organismos cuenten con los presupuestos adecuados para garantizar las políticas públicas que permitan cumplir con la normativa vigente. En materia de infancia existe una normativa específica que es especialmente protectora y que establece que el máximo de los recursos disponibles tiene que estar a disposición de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de los niños, niñas y adolescentes. Por otra parte, la Ley 26061 indica que el Estado Nacional no puede adoptar previsiones presupuestarias decrecientes a lo largo del tiempo. Esto implica que todos los años la sociedad tiene que hacer un esfuerzo más grande para garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. También se estableció la intangibilidad de los fondos de modo tal que se establece normativamente una protección especial para aquellos fondos que buscan asegurar los derechos de la infancia.

EL ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL A TRAVÉS DE SUS ORGANIZACIONES

La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) es una Asociación Civil que viene trabajando desde 2002 por la protección y la promoción de los derechos sociales. El trabajo de ACIJ incluye acciones de litigio estratégico para garantizar Derechos Económicos Sociales y Culturales en situaciones específicas de vulnerabilidad. Desde hace algunos años empezó a abordar la infancia desde la perspectiva de derechos y comenzó a articular su trabajo con el colectivo Infancia en Deuda, que es una coalición de 13 organizaciones de la sociedad civil, que impulsa y promueve los derechos de la infancia en distintos niveles.

Desde estas organizaciones se plantea que hay una problemática muy grande en Argentina que es la infantilización de la pobreza. Si se observan los datos que hay en materia de pobreza se puede comprobar que los niños, niñas y adolescentes tienen más posibilidades de encontrarse en situación de pobreza que las personas adultas. Este hecho traduce la propensión a caer en la pobreza que tienen las familias cuando eligen tener niños y niñas. Y esa situación debe ser leída en el marco de un esquema de desigualdades muy graves, especialmente relacionadas con las dificultades en el acceso a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales que deben ser abordados desde una perspectiva federal.

Otros temas que están en la agenda de la coalición son, por un lado, los problemas derivados de la escasez de información oficial para el diseño de políticas públicas adecuadas y, por otro, la falta de centralidad de la discusión sobre la niñez en la opinión pública. Con el desafío de instalar en la agenda política y

mediática la importancia de los temas de infancia y adolescencia, Infancia en Deuda comenzó a trabajar en una estrategia comunicacional. A su vez, diseñó un observatorio de medios que permitió estudiar el tratamiento en la prensa de las cuestiones relacionadas con la infancia y la adolescencia. A partir de esta investigación han podido comprobar la utilización generalizada de términos estigmatizantes por parte de muchos medios así como el abordaje de notas y coberturas periodísticas sobre niños, niñas y adolescentes que no contemplan una perspectiva de derechos.

La aplicación efectiva del sistema de protección de derechos es otra de las preocupaciones prioritarias de la coalición de organizaciones sociales. La Ley de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes estableció un sistema de protección de derechos complejo, en donde la SENAF tiene muchas funciones de rectoría en términos del diseño y el liderazgo en política pública para asegurar los derechos de la infancia a nivel nacional. Pero la SENAF no es el único organismo que crea esa ley. En efecto, esa ley dispone la creación de la figura del Defensor/a de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes que tiene que funcionar como cúspide de esa pirámide institucional para garantizar derechos y para ejercer el control de las políticas públicas a nivel federal. Ese puesto se encuentra vacante desde 2005.

LA COMISIÓN BICAMERAL Y EL DEFENSOR/A DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Durante 2017 se dieron los primeros pasos para la designación del Defensor/a de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, la figura pública que debe controlar la implementación de la ley 26061 de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes. Esto fue posible gracias a la conformación de una coalición política promovida por asociaciones civiles junto a integrantes del Congreso y del Poder Ejecutivo Nacional. Uno de los grandes logros de esta coalición fue la creación de una Comisión Bicameral en el Congreso Nacional que comenzó a ubicar a la infancia como una política de estado.

Algunas organizaciones habían judicializado y esa judicialización intimó al Congreso Nacional para que se avance con la designación. A partir de allí se construyó voluntad política partiendo de la construcción de confianzas entre organizaciones sociales, diputados, senadores y el poder ejecutivo con el objetivo de crear la figura del defensor/a del niño/a. El resultado fue que en cinco meses se pudo hacer lo que no se había podido en doce años. Se estableció un reglamento que garantiza un proceso de selección que es transparente y que a su vez cumple con todos los requisitos que indica la ley en términos de trayectoria, currículum e idoneidad.

El reglamento se diseñó a través de una audiencia pública que duró tres días y en la que participaron los propios protagonistas, los chicos y las chicas. En esas audiencias también estuvieron presentes las ONG's de todo el país que hablaron sobre las diferentes infancias y adolescencias de la Argentina, porque las necesidades no son las mismas en todo el país. El 13 de noviembre de 2017 se oficializó el listado de inscriptos para concursar por el cargo

nacional habiendo en total 68 postulantes. Las siguientes instancias del proceso de selección constan de un examen escrito, la presentación de plan de trabajo y una entrevista en audiencia pública. La designación está prevista para mediados de 2018.

La Comisión Bicameral no termina con la designación del Defensor/a. La tarea que resta es muy amplia y requiere de un gran esfuerzo, voluntad política y compromiso de todos los protagonistas. Una tarea prioritaria es nacionalizar la protección en el país. Porque en Argentina hay infancias fragmentadas según la provincia en que se viva y es necesario crear niveles nacionales de acceso a los derechos.

Durante el panel se destacó que para lograr una política de infancia eficiente es necesario contar con buena información, coordinar distintos organismos y resolver la cuestión del órgano rector. Por otra parte se abordó el vínculo entre conflicto con la ley y derechos vulnerados en la infancia entendidos como causa y consecuencia. Hubo consenso en relación a que la situación de la infancia en el país es muy compleja y que el estado debe garantizar políticas de cuidado de calidad en todo el territorio.

Se compartió que el diagnóstico en torno a la desigualdad social y territorial de la infancia en el país requiere el diseño de políticas públicas que se adecuen a las especificidades de cada provincia y localidad. Se puso énfasis en la necesidad de entender que la expansión de derechos es esencialmente una disputa político cultural e ideológica. Y para poner estos temas en la agenda pública hace falta voluntad y fuerza política. Como lo demostró la Comisión Bicameral, esa fuerza política se puede gestar a partir de una gran coalición, de modo que tal que se pueda concretar y cumplir lo que dice el marco normativo. En los medios de comunicación también hay un campo de disputa importante en términos de la coalición sociopolítica y cultural que se necesita.

El reto es muy grande y la tarea política y cultural también. Hay una agenda por delante que incluye a todos los poderes del Estado Nacional, las provincias y los municipios. En conclusión, hubo acuerdo en la importancia de que el proceso iniciado por la Bicameral conduzca a la designación de un Defensor o una Defensora y que se dispongan los recursos necesarios para que esa institución sea fuerte y tenga la potencialidad de alcanzar a todo el territorio nacional.

Agradecimientos

ORGANISMOS PÚBLICOS/DE GOBIERNO

- Ministerio de Desarrollo Social:
Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores SENNAF
Secretaría de Economía Social
- Instituto Nacional de las Mujeres
- Ministerio de Modernización de la Nación
- Ministerio de Trabajo de la Nación
- Ministerio Público de la Defensa de la Nación
- Defensoría General de la Nación
- Agencia Nacional de Discapacidad (ex CONADIS)
- Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia (SENNAF)
- CABA
- INDEC
- PAMI
- CONICET
- Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural de la Nación
- Subsecretaría de empleo. Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires
- Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo de la provincia de Córdoba
- Defensoría del Pueblo - C.A.B.A.
- Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

ACADEMIA

- Facultad de Derecho - Universidad de Buenos Aires
- Facultad de Arquitectura - Universidad de Buenos Aires
- Instituto de Altos Estudios Sociales - Universidad de San Martín
- Observatorio de la Deuda Social Argentina - Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA)
- Universidad Isalud
- Universidad Pedagógica Nacional
- IDES – IDAES – UNSAM

ORGANISMOS INTERNACIONALES

- PNUD
- UNICEF
- UNESCO
- CEPAL
- OIT
- Banco Mundial
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- Organización de Estados Iberoamericanos
- IRAM

INSTITUCIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL:

- CIPPEC
- Fundación Navarro Viola
- Red de Asistencia Legal y Social (RALS)
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)
- Infancia en Deuda
- Red Argentina del Pacto Global
- Corporación Andina de Fomento
- Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES)
- Fundación AVINA
- Proyecto Noemí
- Doncel
- CGT

INVITADOS/PARTICIPANTES INTERNACIONALES:

- Paloma Lemonche (España)
- David Gordon (Reino Unido)
- Helia Molina Millman (Chile)
- Dolors Comas d'Argemir (España)
- Nancy Álvarez (Chile)
- Christoph Ernst

SECTOR PRIVADO:

- Grupo Sancor Seguros
- Cormorán
- Henkel Argentina
- Telecom Argentina
- Coca-Cola Argentina
- Arcor
- Banco Galicia
- Mimo
- Randstad

AGRUPACIONES CORPORATIVAS

- Cámara Argentina de la Mediana Empresa (CAME)
- Unión Industrial Argentina
- Red de Empresas por la Diversidad (R.E.D.) - Universidad Di Tella
- Cámara de Industria y Comercio Argentino-Alemana

Equipo organizador

AMIA

- Agustín Zbar
- Daniel Pomerantz

PROGRAMAS SOCIALES

- Nora Blaistein
- Fanny Kohon
- Corina Lang
- Laura Guardia
- Gonzalo Abramovich
- Ana Dorfman
- Bárbara Schuster
- Eliana Grimberg

SERVICIO DE EMPLEO

- Ernesto Tocker
- Verónica Albajari
- Claudia Flores
- Fernando Pasarelli
- Lina Niño
- Julia Arana

COMUNICACIÓN

- Gabriel Scherman
- Matías Stark
- Marcela Pieske

COORDINACION Y PUBLICACIÓN JORNADAS

- Gabriela Guerschanik
- Fanny Rose