



## Objetivos de Desarrollo del Milenio

### Informe de seguimiento 2010

#### República Argentina

Una mirada desde las Organizaciones de la Sociedad Civil



Septiembre 2010

Autores: Lic. Agostina Chiodi y Lic. Javier Snaidas

**Objetivos de Desarrollo del Milenio  
Informe de seguimiento 2010**

**República Argentina**

Una mirada desde las Organizaciones de la Sociedad Civil

**INDICE**

|  |    |
|--|----|
| Introducción.....  | 3  |
| Erradicar la pobreza extrema y el hambre.....                  | 5  |
| Alcanzar la educación básica universal.....                    | 13 |
| Promover el Trabajo Decente .....                              | 20 |
| Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer..... | 25 |
| Reducir la mortalidad infantil.....                            | 31 |
| Mejorar la salud materna .....                                 | 37 |
| Combatir el VIH/SIDA.....                                      | 43 |
| Asegurar un medio ambiente sostenible.....                     | 48 |
| Promover una asociación global para el desarrollo.....         | 53 |
| Conclusiones.....  | 57 |

## Introducción

Este documento es el resultado del ejercicio de consulta a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) sobre la situación de los **Objetivos de Desarrollo del Milenio**, a cinco años del 2015, como plazo final para lograr su cumplimiento.

La consulta a las OSC es una iniciativa del **FORO CIUDADANO POR LA JUSTICIA Y LOS DERECHOS HUMANOS (FOCO)** en el marco del proyecto de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que desarrolla como Punto Focal en Buenos Aires del **LLAMADO MUNDIAL DE ACCIÓN CONTRA LA POBREZA (GCAP)**, por sus siglas en inglés).

El proyecto tiene como objetivo central promover la vigilancia social y la participación sustantiva de la sociedad civil en la evaluación y monitoreo del progreso de los ODM, al mismo tiempo que sensibilizar a los distintos actores sociales y gubernamentales sobre la importancia de este compromiso.

A cinco años de la finalización del plazo para dar cumplimiento a los ODM, resulta fundamental una instancia de balance y evaluación de lo realizado hasta el momento, recogiendo la opinión de las OSC que trabajan en las temáticas planteadas en las metas propuestas. La idea es que este balance nos permita valorar si el ritmo al que se viene avanzando será suficiente para alcanzar los compromisos asumidos de cara al 2015, y si así no fuera, sugerir los cambios o modificaciones que sería conveniente realizar para lograrlo.

Con esa intención se realizó una consulta a distintas organizaciones de la sociedad civil, consideradas referentes en cada una de las problemáticas que recogen los ODM, para relevar sus opiniones y su valoración del avance, la continuidad o retroceso en cada uno de los indicadores utilizados para medir los alcances de las metas. También se las consultó acerca de las políticas gubernamentales llevadas a cabo para abordar cada uno de los temas planteados, sus críticas a las mismas, observaciones y propuestas.

Además, se han realizado entrevistas a especialistas en cada uno de los temas, lo que enriqueció de manera especial la elaboración de este informe.

FOCO se propone presentar este trabajo tanto a nivel nacional, a las autoridades del gobierno, a distintas agencias internacionales involucradas y a los organismos de Naciones Unidas responsables del seguimiento de los ODM.

En ese sentido, este mes se realizará en New York, el Plenario de Alto Nivel sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio donde los gobiernos de todos los países presentarán sus informes oficiales sobre los avances en el cumplimiento de los compromisos asumidos el año 2000. FOCO aprovechará esa oportunidad para presentar este informe que sistematiza la mirada y la voz de las Organizaciones de la Sociedad Civil

de nuestro país, que consideramos fundamental para la evaluación y el seguimiento del progreso de los ODM.

La estructura del informe está organizada por Objetivo. De cada uno de ellos se encuentra, en primer lugar, un breve balance de la situación del progreso o retroceso, desde el año de la adopción de los ODM a la fecha. En segundo lugar, se muestra lo que las OSC consideran los principales avances en cuanto a políticas gubernamentales realizadas en la temática. En cuarto lugar, se exponen las críticas y limitaciones de los mismos; y en cuarto y último lugar, las OSC formulan propuestas para acercarse al logro de los objetivos.

Al presentar el informe queremos agradecer muy especialmente a los expertos consultados que colaboraron generosamente con sus comentarios y opiniones para ampliar la mirada sobre los temas propuestos: Dr. Agustín Salvia, Lic. Guillermina Tiramonti, Dr. Rubén Cortina, Lic. María Alicia Gutiérrez, Mag. Ianina Tuñón, Lic. Susana Checa, Dra. Graciela Biagini, Ing. Lucio Capalbo y Dr. Guillermo Wierzba.

Del mismo modo, expresar nuestro reconocimiento a todas las organizaciones sociales que participaron de la consulta, gracias a las cuales se hizo posible la elaboración de este documento.

Agradecemos muy especialmente los aportes realizados por el Observatorio Social, Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz (Fundapaz), Fundación TIDO, Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de la mujer (CLADEM), Asociación de Especialistas Universitarias de Estudios de las Mujeres (ADEUM), Consorcio Nacional por los Derechos Reproductivos y Sexuales (CONDERS), Federación Argentina Lesbianas, gays, bisexuales y trans (FLGTBI), Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CASACIDN), Asociación Argentina de educadores sexuales (AAES), Instituto de Género, Derecho y Desarrollo (INSGENAR), Fundación Descida, Médicos del Mundo Argentina, Asociación por una Tasa a las Transacciones financieras y Ayuda a los Ciudadanos (ATTAC Argentina), Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas (FISYP), Central de Trabajadores Argentinos (CTA), Greenpeace Argentina, Fundación Bariloche, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Centro de Derechos Humanos Y Ambiente (CEDHA) y BIOS Argentina.

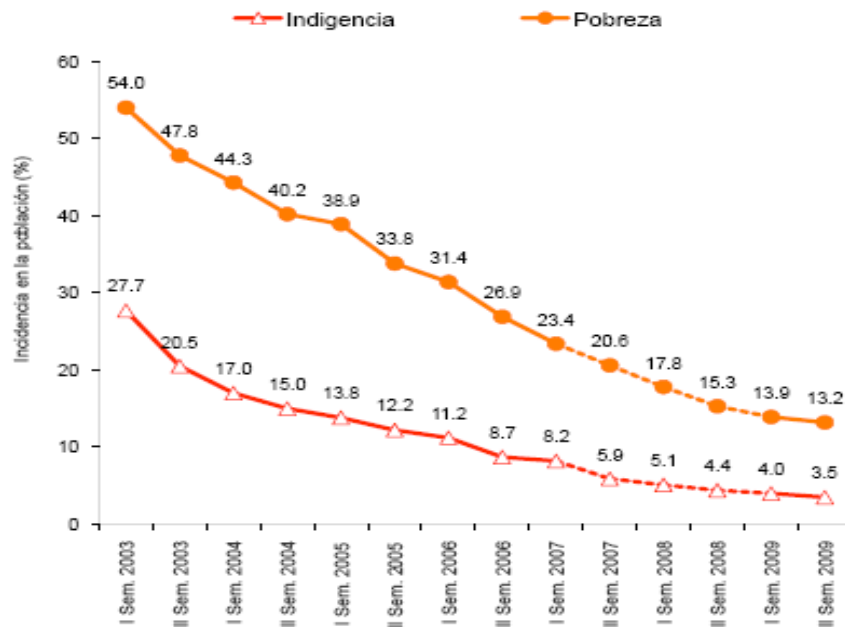


## Erradicar la pobreza extrema y el hambre

En función de analizar este ODM, conviene dividir el ciclo 2000-2010 en tres tramos que poseen tendencias desiguales. En el contexto de una de las mayores crisis de la historia, entre el año 2000 y el segundo semestre de 2002, la Argentina experimentó un deterioro considerable en la proporción de la población bajo la línea de la indigencia (LI) y la línea de la Pobreza (LP)<sup>1</sup> así como del conjunto de sus indicadores sociales. Entre los años 2003 y 2007 la situación social crítica se revirtió de modo considerable, pero desde ese año y hasta el presente, los indicadores sufrieron un proceso de deterioro.

Según datos del Observatorio de la Deuda Social de la UCA, en 2007 el 7,4% de la población se encontraba bajo la LI y el 25,9% bajo la LP. En 2009, el 10,2% de las personas se encontraba bajo la LI, el 29% bajo la LP. Sin embargo, la manipulación de las estadísticas oficiales, posibilitó que a partir de 2007 persista la tendencia descendente en la incidencia de la pobreza y la indigencia en dichas estadísticas, a través de la subestimación del valor de la canasta básica alimentaria.

Evolución de la incidencia de la pobreza y la indigencia en la población, Total de aglomerados urbanos, 2003-2009. (en porcentajes)



Fuente: Mapa de indicadores sociales, junio 2010, del Observatorio Social, en base a datos del INDEC.

<sup>1</sup> Los que se encuentran bajo la **Línea de la Indigencia**, son quienes no alcanzan a cubrir la canasta básica de alimentos (CBA) y los que se encuentran bajo la **Línea de la Pobreza**, son los que no tienen capacidad de satisfacer la Canasta Básica Total (CBT), esto es la CBA ampliada: incluyendo bienes y servicios no alimentarios como vestimenta, transporte, educación, salud, etc.

Según el INDEC, la canasta básica de alimentos a diciembre de 2009, fue de \$155,94, y la CBT de \$348,67, por adulto equivalente.<sup>2</sup> Basándose en estos datos, en el total de aglomerados urbanos el 13,2% de las personas están bajo la LP y el 3,5% bajo la LI. (INDEC, segundo semestre del 2009). Mientras que diversas estimaciones privadas sitúan en la actualidad los niveles de pobreza por encima del 30%, en parte, como consecuencia de la persistencia de una inflación a dos dígitos.

En ese sentido, cuando se modifican índices del INDEC no sólo se alteran datos económicos -como la tasa de inflación- sino que también se están modificando los datos sociales. En el siguiente cuadro puede verse cómo, al mismo período, la variación anual del nivel de precios al consumidor (IPC) medida por el INDEC es exactamente la mitad de la medida por la UBA. De esta forma, siendo el precio de los alimentos el indicador más relevante para determinar los niveles de pobreza e indigencia, éstos últimos aparecerán claramente inferiores a los reales.

**Resumen de indicadores sobre nivel de precios.**

| Indicador    | Periodo    | Valor del indicador o variación con respecto a última medición | Variación anual |
|--------------|------------|--|-----------------|
| IPC - INDEC  | Abril 2010 | +0.83%   | +10,21%         |
| IPIM – INDEC | Abril 2010 | +1.04%   | +14,46%         |
| IPC – UBA    | Abril 2010 | +1.80%   | +20,71%         |

Fuente: Mapa de indicadores sociales, junio 2010, del Observatorio Social, en base a datos del INDEC

Respecto a la brecha de ingresos entre la porción más pobre y la más rica de la sociedad, según datos del INDEC para este año 2010 se amplió a 28,2 veces, mientras que en el cuarto trimestre de 2008 era de 23 veces.

La misma estadística oficial revela que casi 1 millón de personas que integran la franja del 10 % de trabajadores con ingresos más bajos, percibía en el último trimestre de 2008, 215 pesos, ingreso que -inflación mediante- pasó a 234 pesos en el tercer trimestre de 2009, pero a costa de haber tenido que trabajar una hora más por día. Ese salto de ingresos, casi nulo, contribuyó a agrandar la brecha con el 10 % más rico de la población. En esta franja, aquel salto entre períodos fue de 4.597 pesos hasta 5.320 pesos. Estos números, traducidos a la torta de los ingresos totales, pueden sintetizarse en dos datos contundentes: el 10% más pobre percibe 310 millones de pesos, mientras que al bolsillo del 10% más rico llegan 8.715 millones de pesos. (en base a datos del INDEC, febrero 2010)

---

<sup>2</sup> Se toma como unidad de referencia la necesidad energética (2.700 kcal) del varón adulto (de 30 a 59 años, con actividad moderada) y se establecen relaciones en función del sexo y la edad de las personas construyendo así una tabla de equivalencias. Por ejemplo, se considera que una mujer de la misma edad, requerirá el 0,74 de lo que requiere el adulto varón.

Una de las causas de la persistencia del hambre en nuestro país es la cada vez mayor extranjerización y concentración de la economía. De 1997 al 2007, las 200 firmas más importantes pasaron de representar del 11,6% del PBI al 21,2%. Además, de 104 empresas que eran extranjeras en 1997 pasaron a ser 128 en el 2007.

La problemática fundamental que señalan las OSC, es que no se ha modificado la capacidad redistributiva de la Argentina. Con este panorama, existen serias dificultades para alcanzar a erradicar la pobreza extrema y el hambre en el 2015, como se propuso en el ODM 1.

Según un estudio de IDEF-CTA, con el actual nivel de consumo podrían consumir una **canasta básica total** más de **121 millones** de personas, y superar la LP. Considerando sólo la **canasta básica de alimentos**, lo que se consume en Argentina alcanzaría para que más de **205 millones** de personas satisfagan sus necesidades mínimas de alimentación. Cabe destacar que la población de nuestro país apenas supera los 40 millones de habitantes, por lo que estos datos remarcan la grave cuestión de injusticia social que hace que persista el hambre, habiendo recursos para que no suceda. Según la misma fuente, distribuyendo el 1,7% del PBI **es posible terminar con el hambre en Argentina**. Si se distribuyera el 6,5% del PBI sería posible acabar también con la pobreza.

## **Avances**

En lo que respecta al período 2003-2007, las mejoras en el campo social se dieron como resultado de la confluencia en un mismo escenario de diferentes factores. Por un lado, las condiciones externas, la salida de la convertibilidad (que permitió que el país vuelva a manejar la política monetaria y cambiaria) y la intervención activa del Estado en la economía, generaron condiciones macroeconómicas propicias para que una parte de la población saliera de la situación crítica en la que se encontraba tras la crisis 2001-2002. En esto fue fundamental la recuperación del mercado laboral, con una serie de políticas orientadas a desestimular el despido que, combinado con una fuerte inversión pública y un crecimiento de la economía a altas tasas, llevaron a que hasta el segundo semestre de 2007 el empleo registrado (asalariado y no asalariado) se incrementara a la par que se produjo un descenso en la proporción de Población Económicamente Activa (PEA) desocupada. Al mismo tiempo, el gobierno articuló una serie de políticas sociales de sostenimiento y contención (de tipo asistencialistas) dirigidas a los estratos socioeconómicos bajos y líneas de subsidios e incentivos al consumo para la clase media que, en conjunto, permitieron recuperar el mercado interno. El incremento en la inversión pública tuvo un efecto positivo sobre el consumo y sobre la obra pública que tiene un efecto multiplicador.

No obstante esto, a partir del año 2008 las mismas políticas que en los años previos habían servido para salir de la crisis se mostraron incapaces de consolidar el crecimiento, seguir mejorando la situación social de los sectores vulnerables, y crear las condiciones necesarias para su reinserción social efectiva, situación que se agravó en el año 2009 y por las consecuencias negativas de la inflación.

No obstante las mejoras de los cinco años previos, las condiciones de vida y las privaciones de las personas en situación de pobreza estructural y el patrón distributivo del ingreso que la Argentina tuvo durante las últimas tres décadas no varió

sustancialmente durante los años de crecimiento económico. No hubo una política clara de inclusión social y de creación de una estructura de oportunidades para los sectores más postergados basada en cambios estructurales (laborales, educativos, sanitarios tributarios, entre otros) sino que las mejoras descansaron sobre la concepción tradicional de salida de la pobreza en base al crecimiento económico, aunque, a diferencia de los años 90', en este caso con una intervención activa del Estado en la economía.

Cuando se consultó a las OSC la valoración de las intervenciones gubernamentales a nivel legislativo, o de políticas públicas relacionadas con el objetivo de erradicar la pobreza extrema y el hambre, se destacaron dos:

- **Reforma del sistema previsional:** Significó la incorporación al sistema jubilatorio de más de dos millones de personas en edad de jubilarse, que por diferentes razones habían quedado fuera del sistema. Aunque es importante mencionar que si no se adoptan políticas antiinflacionarias, el poder de compra de los haberes quedará licuado en poco tiempo.

- **La Asignación Universal por Hijo (AUH):** se evalúa como un avance significativo, ya que 3,4 millones de chicos pudieron comenzar a acceder a un beneficio fundamental que significa un avance en sus derechos y un reconocimiento de sus necesidades. Sin embargo, es necesario profundizarla, ampliar la cobertura para que sea realmente universal, a la vez que actualizarse el monto nominal del mismo para evitar que la inflación erosione su poder de compra.

Frente a la pregunta de si las medidas adoptadas por el gobierno son valorizadas como adecuadas o inadecuadas, suficientes o insuficientes, las OSC en general coinciden en que si bien existieron prácticas de tipo asistencialistas y clientelísticas, las políticas implementadas hasta 2007 fueron adecuadas ya que permitieron salir de la crisis y es muy probable que sin ellas la situación social se hubiera agravado. Sin embargo, coinciden en que fueron insuficientes, lo que queda en evidencia por el empeoramiento de los mismos indicadores a partir de ese año. Además, resaltan que al no haber modificaciones en el patrón productivo ni en el patrón de desarrollo, los logros que pueden alcanzarse desde las políticas sociales son limitados.

### **Críticas y limitaciones**

Según la consideración de las OSC consultadas, algunas deficiencias de las políticas públicas implementadas están vinculadas con la transparencia, la efectividad y las limitaciones de la estructura redistributiva. Existe una gran desarticulación y superposición de programas y proyectos entre los distintos ministerios y secretarías gubernamentales (de los distintos niveles jurisdiccionales) lo que hace que la inversión en asistencia social sea ineficiente (personas con múltiples beneficios y otras sin cobertura; multiplicación de gastos administrativos, etc.). Además, muchos programas han quedado sujetos a la lógica del clientelismo político como en el caso de los planes de empleo y de cooperativas de trabajo.

*Asignación Universal por Hijo(AUH)*



Esta asignación se paga con recursos del ANSES. En este sentido, es importante mencionar que el 80% de los jubilados sigue cobrando un haber mínimo de \$1046,50<sup>3</sup> (que no llega a cubrir una canasta básica de alimentos) **mientras no se cobran impuestos a las rentas mineras, financieras, agropecuarias, a las grandes herencias y patrimonios**, y otros beneficios de los que gozan los capitales más concentrados de la economía.

A su vez, la ausencia de un coeficiente por inflación, genera el deterioro casi total de la capacidad de compra desde su implementación.

Por otro lado, la AUH tiene varios déficits para ser absolutamente “universal”: quedan fuera de este plan 5 millones de chicos porque son: 1) hijos de trabajadores no registrados que ganan por encima del salario mínimo, siendo que muchos de ellos realizan sobrejornadas para superar dicho umbral. 2) hijos de trabajadores cuentapropistas que son parte de la “economía formal” ya sea porque tributan como autónomos o pagan monotributo. Incluso aquellos de bajos ingresos que tributan en las categorías más bajas y quienes realizan changas o trabajos eventuales. 3) hijos de trabajadores desocupados y trabajadores informales que nacieron luego del 5to hijo 4) hijos de titulares de planes sociales a pesar de que se trate de planes de empleo para sus padres sin trabajo 6) hijos de trabajadores municipales y provinciales que perciben una asignación menor Ej: chaco \$100, salta \$36, San Luis \$40.

Es importante destacar que el requisito de registración en el ANSES excluye a la franja más perjudicada, es decir aquella que nunca trabajó en blanco ni recibió plan o asignación anterior alguna.

Por otro lado, la decisión de integrar la dimensión educativa y sanitaria en el programa AUH algunas organizaciones lo valorizan positivamente, mientras que algunas critican el carácter punitivo de estos requisitos.

Otras críticas más generales que surgieron de la consulta a las OSC son:

- Una de las dificultades de las políticas sociales implementadas fue la ausencia de consensos, inclusive al interior del ámbito político. Por otro lado las mismas se ven limitadas por el hecho de que no se las considera como políticas integrales dentro de una estrategia general de desarrollo.
- No se modificó la estructura tradicional de distribución de recursos y derechos a partir de la inserción en el mercado laboral. Esto es, no se pasó a una concepción universalista y ciudadana como fuente legítima del acceso a derechos.
- La manipulación de las estadísticas del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos volvió sumamente difícil monitorear a gran magnitud la evolución de las condiciones de vida de la población. Algunas organizaciones consultadas manifestaron la dificultad de realizar un diagnóstico respecto a las metas sociales

---

<sup>3</sup> <http://www.anses.gob.ar/calendarios/jubilados/default.php>

implicadas en los Objetivos del Milenio, por la ausencia de indicadores e información confiable.

- Se desestima la inflación como fenómeno económico con múltiples consecuencias, entre ellas, expulsar diariamente a miles de personas bajo la línea de pobreza o indigencia.
- La escasa o ineficaz lucha contra el trabajo no registrado produjo que exista una masa de asalariados con capacidad de sostener el poder de compra de su salario, pero más de la mitad de los trabajadores no puedan luchar contra los procesos inflacionarios.
- Algunas organizaciones consideran que existen medidas inadecuadas y electoralistas, y en muchos casos, meros anuncios que no se concretan, como es el caso de los decodificadores de TV, la supuesta venta de heladeras, la implantación masiva de las tarjetas para el pago del transporte, la escasez de garrafas de gas, etc.

### **Propuestas**

- Que los gobiernos (nacional, provinciales, municipales) se comprometan a desalentar las prácticas clientelistas y de corrupción en la implementación de las políticas públicas.
- Construir un sistema federal, integrado y eficiente de inversión social para áreas marginales urbano-rurales, así como para los programas universales y focalizados de desarrollo social.
- Plantear una política antiinflacionaria no ortodoxa que detenga la inflación pero que no “enfríe” la actividad económica.
- Establecer un programa riguroso de lucha contra el empleo no registrado, pero que no vuelva a la concepción de la flexibilidad laboral como forma de incentivar el empleo registrado. Promover el trabajo real, dignificante y en blanco, y no insistir en programas que han provocado en muchísimos casos la desaparición de la cultura del trabajo.
- Fomentar la inclusión educativa a favor de la igualdad de oportunidades.
- Pasar a un Estado fundado en un esquema de bienestar con acceso a derechos y recursos por medio de la ciudadanía y no de la calidad de inserción en el mercado de trabajo.
- Utilizar las reservas para impulsar el desarrollo de las fuerzas productivas, financiando proyectos que impacten en el desarrollo nacional, priorizando la generación de puestos de trabajo.
- En lugar de seguir esperando que la inversión productiva surja de la supuesta confianza de los inversores externos y locales, la propuesta es que el Estado promueva la

apertura de nuevas condiciones para los negocios productivos, invirtiendo en las áreas estratégicas para el desarrollo económico. Los fondos que requiere la economía para una política económica de mejor distribución del ingreso pueden ser plenamente recaudados con ahorro interno si se toman medidas como: frenar la fuga de capitales, revisar los subsidios a las grandes empresas, instaurar el control de cambios, instalar un monopolio estatal de comercio exterior.

- Implantar normas legales y administrativas que permitan una justa redistribución de la riqueza. Realizar una reforma impositiva progresiva, para cubrir las insuficiencias fiscales, que comience gravando las rentas extraordinarias exentas, especialmente en el plano financiero, extendiéndose al área de la minería, el petróleo y recaiga sobre quiénes mayor capacidad contributiva tienen.

- Resolver la problemática de los jubilados. Rever las normas referidas a las jubilaciones de privilegio. Implementar el 82% móvil para los jubilados, utilizando fondos del ANSES y restituyendo los aportes patronales de las grandes compañías, que Domingo Cavallo suspendió en el año 1993.

- Eliminar el IVA de los productos esenciales en el consumo popular y aplicar efectivamente la Ley de Abastecimiento.

- Como resultado de una economía primarizada, altamente extranjerizada y concentrada, la moneda que opera como reserva de valor y sobre la cual se organizan las relaciones económicas es el dólar estadounidense. Se debería tener como prioridad modificar el carácter de la estructura productiva, la nacionalidad de los principales capitales, el grado de concentración de los medios de producción, y en ese marco, desmontar el dispositivo neoliberal que presenta actualmente el diseño del Banco Central, discutir su autonomía, y modificar su Carta Orgánica.

- Es necesario revisar la deuda ilegítima. Retomar y profundizar la investigación de Alejandro Olmos, que obtuvo el fallo del Juez Ballesteros en el año 2000.<sup>4</sup> Por un principio de orden jurídico habría que abstenerse de nuevas operaciones de canje, hasta tanto la justicia no se expida sobre la legalidad de las tres causas radicadas en el Juzgado Federal N°2. Además, constituir una Comisión Investigadora con plenos poderes, integrada por personalidades del país y del exterior de intachable trayectoria y organizaciones populares (políticas, sindicales, de derechos humanos).

- Avanzar hacia una reforma financiera, una nacionalización de la banca y relocalización de las reservas depositadas en Nueva York, a favor de la gestación de un Banco regional y un fondo de estabilización soberano de América Latina.<sup>5</sup>

---

4 Las principales irregularidades abarcan a los años '90 (Plan Baker, capitalización de la deuda para privatizaciones) y al Megacanje y Blindaje del 2001, como también sentenció Ballesteros en el 2007, en otro fallo que embargó a Domingo Cavallo y a Daniel Marx.

5 Economistas de Izquierda. "Los banqueros festejan. El país se endeuda ¿Se ha vuelto progresista pagar la deuda? Argentina. Consideraciones sobre el canje y sus implicancias." Abril 2010

- Mientras no se disponga de otras políticas como la fijación de precios internos por organismos como las disueltas Juntas Nacionales de Carnes y de Granos y el control de las ventas externas y sus ingresos por un organismo estatal de comercio exterior, no habrá otros mecanismos mejores que las retenciones para controlar los precios locales de los alimentos y su abastecimiento regular. Éstas necesariamente deben ser móviles, para acompañar el crecimiento constante y prolongado de los precios mundiales. No sólo deben aplicarse a la soja, los granos y la carne, sino también al petróleo y sus derivados, la minería y a todas las rentas extraordinarias. Al mismo tiempo es necesario un plan agrario que recomponga la producción de todos los cultivos desplazados, la ganadería y producción lechera; que paralice los desmontes y los desalojos; que favorezca la titularización y cooperativización de las tierras campesinas; que promueva la producción orgánica y familiar; que elimine el monopolio semillero de la industria biotecnológica, así como la producción de transgénicos y agrotóxicos; y que, en definitiva, defienda la soberanía alimentaria.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Economistas de Izquierda.



## Alcanzar la educación básica universal

Argentina goza de un nivel de cobertura de su educación, al menos primaria, muy extendido, con una tasa neta de escolarización primaria promedio en el año 2009 de 98,3%.<sup>7</sup> Por este motivo, se fijó para el año 2010 y 2015 metas por encima de las establecidas por la ONU en los ODM. Asegurar que en el 2010 todos los/as niños/as y adolescentes puedan completar los 10 años de educación obligatoria, y promover que en el año 2015 todos los niños y adolescentes puedan completar la educación básica post-obligatoria (Polimodal/Media)

Sin lugar a dudas, la educación pública cumple un rol muy importante en cuanto a la transmisión de sentido, valores, sociabilización y preparación para la vida y el mundo laboral; sin embargo, también es cierto que el aumento de la matrícula y del nivel de cobertura, no se traduce necesariamente en una educación de calidad, en igualdad de oportunidades, ni mucho menos en igualdad de resultados. En ese sentido, nos encontramos con indicadores que muestran, por ejemplo, que el 56,2% de estudiantes de 15 años obtienen resultados en pruebas de ciencias por debajo del umbral mínimo (2006)<sup>8</sup>. Al mismo tiempo, si bien hay más población en la escuela, también hay más expulsados: la tasa de abandono interanual (secundaria) entre los años 2007 y 2008 es del 11,51%, según el Operativo Nacional de Evaluación DINIECE del Ministerio de Educación.

Según datos del Indec, todavía 177.417 niños de 6 a 14 años están fuera del sistema educativo. Por otra parte, un informe de la Central de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (Ctera), afirma que “medio millón de chicos de 12 a 17 años está marginado del mundo escolar, mientras que el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) calcula que el 71% de los jóvenes de entre 15 y 21 años se encuentra en situación de riesgo educativo.

Las desiguales oportunidades están reflejadas también en las posibilidades educativas según el nivel de ingreso de los hogares. En este sentido, de los jóvenes de 20 a 29 años que terminaron la escuela secundaria, el 72,5% pertenecía a hogares no pobres, mientras que el 28,4% provenía de familias pobres.<sup>9</sup>

La desigualdad en el acceso a la educación también es muy notable según la región del país en que se viva. El Nordeste (Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones) tiene el porcentaje general más alto de inasistencia escolar entre los adolescentes: 28,29%. Esta cifra trepa a más del 43% cuando se mide lo que ocurre entre los más pobres, y llega al 48% entre los chicos de 18 años que tienen que dejar la escuela para trabajar. En la región Metropolitana, la más poblada del país, la inasistencia oscila entre el 10,9% entre

---

7 INDEC EPH (promedio de dos primeros trimestres)

8 Programa internacional de Evaluación de Estudiantes PISA, OCDE.

9 Datos elaborados por UNICEF, en base a EPH, INDEC/MECON, Octubre 2006

los adolescentes no pobres y el 25,9% de los jóvenes pertenecientes a hogares bajo la línea de pobreza.

De acuerdo a un estudio elaborado por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec), Santiago del Estero, Misiones y Corrientes son las provincias que registran mayores índices de analfabetismo y deserción escolar. El análisis revela que en la provincia de Buenos Aires, va a clase el 89,3% de los alumnos en condiciones de cursar los primeros dos años de la escuela media obligatoria, mientras que en Misiones sólo lo hace el 56,4%; en Santiago del Estero, el 58,7%; y en Corrientes, el 61,5%.

## **Avances**

Se consultó a las OSC acerca de las medidas gubernamentales que se han tomado en estos últimos años, en términos de leyes, políticas u otras iniciativas, para dar una respuesta a la problemática de la educación. Destacaron las siguientes:

- Ley de Educación Nacional (Ley N° 26.206, 2006)

Esta Ley no fue valorada positivamente en general, remarcando su fuerte presencia corporativa. Algunas OSC consideran que estuvo destinada pura y exclusivamente a un pacto de gobernabilidad, a volver a hacer alianzas con los gremios y las corporaciones (con fuerte representación de la educación privada). A su vez, tuvo la fuerte intención de desdecirse de los '90, "negar que había una ley federal de educación, y que los que estaban haciendo la nueva Ley eran los mismos que habían hecho la anterior." Por lo que, en general se considera que esta ley no mejora ni empeora nada, y no es necesaria para cambiar el sistema educativo. Lo que se sí se rescata, es que introduce el reconocimiento del derecho de la educación como bien público y la creación de nuevas modalidades educativas. Además, el Ministerio de Educación creó en el marco de esta Ley el Instituto Nacional de Formación Docente, con funciones estratégicas para promover cambios en uno de los pilares de la calidad educativa.

- Ley de Financiamiento Educativo (Ley N° 26.075, 2005).

Esta ley estableció la meta de alcanzar el 6% de la participación del PBI destinado a Educación, Ciencia y Tecnología. En el contexto del federalismo argentino, y luego de la transferencia de servicios educativos nacionales de los años '90, las jurisdicciones provinciales y la Ciudad de Buenos Aires tienen a cargo el financiamiento de aproximadamente el 75% del presupuesto educativo consolidado, como responsables directas de la gestión de la educación no universitaria.

Según el informe del Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo<sup>10</sup> - grupo formado por organizaciones de la sociedad civil, encargado de monitorear el cumplimiento de esta ley -, en promedio las provincias sobre-cumplieron en un 8,2% la meta de financiamiento establecida por esta Ley. Las que más lo hicieron son: Santa Cruz,

---

<sup>10</sup> Barómetro del Financiamiento Educativo. Informe N° 2 - Febrero 2009. Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo.

Formosa y Tierra del Fuego. Las provincias que no cumplieron son: San Luis, Santiago del Estero, Salta, La Rioja, Provincia de Buenos Aires y Corrientes.

Según la misma fuente, en promedio las provincias aumentaron la matrícula que asiste al sector estatal en educación común un 1,4% entre 2006 y 2007. Las provincias que mayor aumento de matrícula lograron fueron: Tucumán, Ciudad de Buenos Aires y La Rioja. Las provincias que más disminuyeron su matrícula en el sector estatal fueron: Santiago del Estero, Provincia de Buenos Aires y San Juan.

A su vez, en promedio las provincias destinaron un 27,4% de su presupuesto total a Educación en el año 2007. Las provincias que mayor esfuerzo financiero por la educación realizaron fueron: Buenos Aires (37,2%), Santa Fe (35,6%) y Jujuy (33,5%). Mientras que las que menor esfuerzo realizaron fueron: Santa Cruz (19,4%), Santiago del Estero (21,3%) y Salta (22%). Este porcentaje no incluye las transferencias del gobierno nacional destinadas a la educación que ejecutan los gobiernos provinciales (sólo incluye el presupuesto educativo estrictamente provincial).

Otros avances en cuanto a la normativa son:

- Ley de Educación Técnico Profesional (Ley N° 26.058, 2005)
- Ley Nacional de Educación Sexual Integral (Ley N° 26.150, 2006) que aún no se implementó.
- Ley de Garantía del Salario Docente y 180 días de clase (Ley N° 25.864, 2003)
- Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente (Ley N° 25.919, 2004)
- Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Ley N° 26.061, 2005).

### **Críticas y limitaciones**

Las dificultades centrales del sistema educativo argentino, se relacionan con la falta de alcance de la educación inicial, y con la falta de implementación de una escuela media (secundaria) para todos. Al mismo tiempo, la escuela pública presenta serios problemas como falta de incentivos materiales y simbólicos para los docentes, salarios bajos y poca valoración social respecto del trabajo del maestro, problemas edilicios y de infraestructura en las escuelas urbanas y rurales, currícula desactualizada, falta de computadoras, etc. que se traducen en una deficitaria calidad en la educación pública. Por ello, no se trata sólo de ampliar la cobertura, sino de mejorar la calidad de la educación pública, evitando la injusticia que significa la brecha social y espacial existente en cuanto al acceso a la educación.

#### *Educación Inicial*

La educación inicial está contemplada en la Ley de Educación Nacional 26.206: “constituye una unidad pedagógica y comprende a los/as niños/as desde los cuarenta y cinco (45) días hasta los cinco (5) años de edad inclusive, siendo obligatorio el último año”. Sin embargo, actualmente el Estado no realiza una oferta educativa acorde con las exigencias. En ese sentido, sólo los grupos que tienen mayor capacidad adquisitiva, son los que pueden acceder a jardines privados. El nivel inicial de educación, que va de los 3 a los 5 años, también demuestra la desigualdad en el acceso. Según Unicef Argentina, “a

los 3 años, el 50% asiste a este nivel de enseñanza en el Gran Buenos Aires y solamente el 10,5% en las provincias del Noroeste Argentino. A los 4 años, el 73,5% asiste en el Gran Buenos Aires, frente al 30,6% en el Noreste Argentino”.

Para modificar esta situación se requiere voluntad política para asignar presupuesto y crear las instituciones que hacen falta.

### *La escuela media como dispositivo para seleccionar*

La idea de la *educación moderna* se basaba en una educación básica universal, que algunos países han logrado, y otros están en vías de alcanzar. Nuestro país es uno de los países de modernización temprana, con un desarrollo de la educación primaria temprano, y una paulatina incorporación de todos los sectores sociales en la escuela, utilizándola como un dispositivo de integración social. De esta forma, nuestro país ha alcanzado la meta de universalización antes que otros países. Sin embargo, junto con la idea de una escuela primaria integradora y que incorpore a toda la población, se generó una escuela secundaria, que aquí, y en América Latina tuvo como objetivo seleccionar a una parte de la población para ocupar los cargos intermedios, tanto en la empresa como en el Estado.

A partir de la mitad de los ´70, surge una tendencia hacia la demanda de universalización de la escuela secundaria. Esta demanda tiene distintos orígenes, pero es importante señalar que se da juntamente con el reconocimiento de que el mercado no puede incorporar a toda la población, y más aún a la población de esa edad, entonces retrasa el ingreso de la población al mercado, generando un espacio institucional para sostener esa población. Sin embargo, y contradictoriamente, lo pretende hacer a través de un *dispositivo de selección*, que es la escuela media.

Esto explica las tasas altísimas de deserción que tiene nuestro país: a pesar de que la tasa neta de escolarización secundaria en promedio en el año 2009 fue de 85,1%<sup>11</sup>, la tasa de repitencia (secundaria) total del país, es de 10,07%<sup>12</sup>, y solo el 31% de los chicos que ingresan, termina la escuela secundaria.

La escuela media tiene una gran capacidad expulsiva, relacionada con la cultura enciclopedista que promueve, que es en sí misma, elitista. Como nos cuenta en una entrevista Guillermina Tiramonti<sup>13</sup> con la finalidad de aportar a este análisis: “Las escuelas tienen un determinado patrón de admisión que se corresponde con un determinado sector sociocultural y tienen un determinado supuesto de alumno (lo que es “ser” un alumno) Lo que se aprende en la secundaria, es a SER alumno. El ser alumno no supone aprender las materias, sino formas de comportamiento, de modos de trato, de disciplinamiento, formas de hablar. La escuela pone en juego todos esos recursos de los chicos y los que no tienen esos recursos, se van, se TIENEN que IR.” (..) “Las escuelas tienen esos patrones y reciben a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, y tienen que aprender a adaptarse a ese patrón, aprender a “ser alumnos” en relación a ese patrón. Algunos aprenden fácil, porque vienen de familias que tienen un patrón semejante, pero

---

11 INDEC EPH (promedio de dos primeros trimestres)

12 2007 Operativo nacional de Evaluación DINIECE Ministerio de Educación

13 Master en Educación y Sociedad, investigadora del Área de Educación de FLACSO



hay otros que no pueden aprender, porque vienen de espacios socioculturales muy diferentes.”

Esta problemática, como sistema, no se ha podido abordar, no se han realizado los cambios necesarios para que la escuela secundaria sea una institución capaz de atender a distintos sectores socioculturales.

Además, “la universalización implica previamente garantizar niveles de bienestar que aún no están garantizados. Aquí hay un desafío que excede a lo que se puede hacer desde la escuela, y tiene que ver con profundizar estrategias de redistribución de la riqueza, pero el problema no es sólo económico, hay un claro desajuste entre la cultura escolar y familiar de la cual provienen los niños y adolescentes.”<sup>14</sup>

De los intentos por buscar la manera que este dispositivo de escuela secundaria fuera capaz de sostener a los chicos, han surgido algunas experiencias interesantes. Se han ido generando circuitos distintos de escuelas, para distintos sectores sociales.

“...Entonces las escuelas funcionan como “coladores”, sostienen a algunos, y dejan caer a otros, esos alumnos que se caen, viene otra cadena institucional que los sostiene, y sigue dejando caer a otros. Cada uno de esos, es un grupo segregado de la población.”<sup>15</sup>

Uno de los ejemplos de estos intentos es la experiencia ocurrida en la C.A.B.A., en el año 2005, con las llamadas “escuelas de reingreso”; otro ejemplo son los bachilleratos populares. Estas son experiencias que tienen aportes de enseñanza, tanto en el sentido de cómo atender a esos grupos, como para todo el sistema educativo. Pero tienen la característica de ser experiencias aisladas y marginales y su mayor problema es que pagan el precio de segregar a la población, el costo de la estigmatización. “No es lo mismo ser egresado de la escuela normal, que de una escuela especial, para chicos pobres”. Por lo tanto, se puede decir que en las experiencias del margen aparecen cosas muy interesantes, pero en la medida en que no las usen para poner en cuestión al sistema general, o no se incorporen al mismo, quedarán como experiencias marginales, que facilitan la escolarización a quienes no pueden con la otra experiencia.

Si en la socialización de los/as chicos/as no hay cruce entre distintos sectores socioculturales, entonces cabe preguntarse si la escuela tiene valor como un dispositivo de integración social, o si se está armando una organización de la integración en base a la segregación.

### *Repensar la educación*

Otra problemática actual de la educación en Argentina, es que la escuela es una institución organizada en base a un arbitrario cultural que no es el actual. La escuela es una institución de la ilustración. Ya no se aprende con su caja curricular, su división por edades, y su abordaje disciplinar. Se trata de una desactualización que no se soluciona

---

<sup>14</sup> Néstor López, investigador del IIPE-UNESCO.

<sup>15</sup> Entrevista realizada a la especialista en Educación Guillermina Tiramonti. (FLACSO)

actualizando el contenido de historia, geografía, sino poniendo en discusión, justamente esa organización disciplinar.

Gran parte de la dificultad de modificar esto radica en que esta organización está asociada a su vez a una organización del trabajo docente y a todo el sistema del empleo docente. Sin embargo, ese elemento, no por dificultoso, deja de ser central para pensar un cambio. Resulta fundamental animarse a experimentar espacios alternativos donde el abordaje no sea disciplinar, sino que se promuevan otros espacios de tiempo, donde el alumno ocupe un lugar más de productor, donde exista una relación más horizontal entre docentes y alumnos. Actualmente hay muchas escuelas que le agregan al curriculum tradicional distintas actividades como talleres y seminarios, que son de mayor interés para los/as chicos/as.

Para realizar estos cambios, y alcanzar la educación media universal, no sólo hay que poner dinero, sino mucho esfuerzo simbólico, pensar las cosas y empezar a atreverse a movilizar esa institución ya en decadencia. Se necesita de un fuerte apoyo político, económico, un esfuerzo de quienes piensan la educación, y acuerdos con los cuerpos docentes (sindicatos).

Si bien el acceso a la escuela es un espacio para reconstruir la subjetividad y siempre es valorable, no se puede aceptar que la oferta del Estado para chicos/as en situación de pobreza sea una oferta “de poco”. Siendo así, los/as chicos/as tienen acceso a algunos conocimientos básicos, pero poco acceso a los instrumentos que le permiten dialogar con el mundo contemporáneo, con la cultura, con el trabajo, con la política, con lo social.

## **Propuestas**

- Es fundamental la **igualdad** en la asignación de recursos.

El Estado debe respetar el principio de igualdad ante la ley, y procurar instituciones de igual calidad a todos/as los/as chicos/as, más allá del sector sociocultural del que provengan.

- Recrear la Ley de Coparticipación de gastos entre las Provincias y la Nación.
- Modificar la institución Escuela Media.

Hacerla más adecuada para que tenga una referencia más fuerte con la nueva configuración cultural, y de esa manera que tenga capacidad de incluir en un mismo espacio a distintos sectores sociales. Ir cambiando la currícula tradicional, pensando y experimentando una institución donde haya otros espacios alternativos, relaciones mas horizontales, donde se incluyan otros soportes culturales, otro uso de los mismos, otro lenguaje, otra relación con los docentes y otra organización en edades de los jóvenes. Hay que aprovechar una nueva gran oportunidad que se abre con las nuevas tecnologías.

Si se hace un balance en relación a encontrar soluciones para resolver los problemas educativos, la sensación general es que no se avanzado. Existe un documento del Ministerio de Educación del año 2009, con una propuesta de reforma en la que se propone pensar espacios alternativos, discutir la organización curricular, etc. que se consensuó en el consejo general, y que las organizaciones sociales consideran interesante utilizar como líneas a seguir en el futuro, en la búsqueda de alternativas que neutralicen la tendencia exclusora de la escuela secundaria.



## Promover el Trabajo Decente

La debacle política y económica que significó la crisis 2001-2002 para la Argentina impactó duramente en el mercado laboral de nuestro país. Durante los momentos más dramáticos de la crisis se registraron índices de desempleo superiores al 20% de la población económicamente activa (PEA) en mayo de 2002, lo que suponía que más de 3.000.000 de personas se encontraban desempleadas, mientras que otras tantas se encontraban sub-ocupadas. La creación de puestos de trabajo comenzó a incrementarse paulatinamente a partir de julio de ese año, y continuo aumentando sostenidamente a lo largo del período 2003-2008, año en que la crisis internacional golpeó el mercado laboral de nuestro país, volviéndose a incrementar nuevamente a partir del primer trimestre de 2009, aunque con índices de crecimiento sensiblemente inferiores al proceso expansivo anterior.

Uno de los mayores escollos que dificulta la recolección de índices confiables y actualizados es la evidente manipulación de la información pública a través del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos a partir de 2005, lo que obliga a los investigadores a basarse en fuentes de consultores privadas no oficiales.

Sin embargo, es posible afirmar que la situación laboral global ha experimentado cambios positivos si se la compara con la imperante en el año 2000, momento de una profunda recesión económica que nuestro país no superaría sino hasta 2003.

De acuerdo a datos de la División de Población del Banco Mundial, el desempleo actual en nuestro país alcanza al 8,5 % de la PEA, según los últimos datos relevados en 2009, lo que supone un leve incremento respecto a la cifra más baja registrada en el período 2003-2008, que fue de 6,4% en el primer trimestre de 2004. Las estimaciones para el corriente año rondan el 8%, para una población económicamente activa de 19.543.843 personas a 2009.

Otro punto preocupante señalado refiere al enorme avance, *vis a vis* con el ascenso dramático de la pobreza en la crisis de 2001-2002, del trabajo infantil, especialmente del urbano, y en condiciones que atentan contra la dignidad humana. Según fuentes de UNICEF, el trabajo infantil creció la exorbitante cifra de un 600% en los últimos siete años, lo cual significa que 1,5 millones de menores de 15 años se ven obligados a abandonar total o parcialmente sus estudios para conseguir su sustento y el de sus familias.

Cabe recordar que el trabajo infantil se encuentra expresamente prohibido en nuestro país por la ley 26.390 del año 2008 que regula el trabajo de los menores de 18 años y prohíbe expresamente el de los menores de 14 años, así como por los tratados internacionales firmados por la Argentina que tienen jerarquía constitucional desde la reforma de 1994. Asimismo, Argentina se había propuesto erradicar el trabajo infantil para el 2015, lo que pareciera ser la meta más lejana de alcanzar dentro de este objetivo.

## Avances

La expansión del PBI argentino en el período 2003-2010, a tasas cercanas al 8% anual se basó en el espectacular crecimiento experimentado por el sector externo a partir del incremento de la demanda global de productos agropecuarios, lo que condujo a que los mismos alcanzaran precios históricos, especialmente antes de la crisis financiera mundial del último trimestre de 2007.

El tipo de cambio competitivo que reemplazó a la Ley de Convertibilidad a inicios de 2002 generó una notable expansión de la industria exportadora así como de la mercadointernista, produciéndose una especie de nuevo proceso de sustitución de importaciones. Este fenómeno produjo también que los activos financieros, ahora menos rentables, migren hacia la industria, especialmente la relacionada con la elaboración de productos agrícolas y las pequeñas y medianas industrias urbanas, así como produjo un creciente flujo de capitales productivos desde el exterior que aprovechaban la ahora relativamente más barata mano de obra local.

Sin embargo, en estos últimos años la Inversión extranjera directa se ha concentrado en actividades extractivas – tales como la petrolera y la minera – y en otras actividades ligadas a productos primarios – como la comercialización de la soja –, todas ellas con muy bajo impacto en el empleo. Además, las ganancias son giradas a sus casas matrices en lugar de ser reinvertidas y su actividad degrada el medio ambiente y pone en peligro a la población. En este sentido, se requieren regulaciones mucho más fuertes y un nuevo vínculo con el capital extranjero que permita promover el desarrollo en lugar de limitarse a exportar productos primarios.<sup>16</sup>

Por otra parte, las políticas activas pro-empleo del Gobierno, que comenzaron como un paliativo a la crisis social de 2001-2002 a través de los Planes Trabajar y se sofisticaron a partir de 2003 con subsidios directos e indirectos a las industrias productivas, generaron un impacto altamente positivo en la demanda laboral, especialmente vinculada a ese sector.

Otra política de impacto positivo, aunque muchísimo menos exitosa, ha sido la de disminuir el trabajo informal, históricamente elevado en la Argentina, incluso para los estándares de la región, y que superó con creces el 50% durante el momento más álgido de la crisis de 2001-2002. Actualmente el país sigue padeciendo de una tasa todavía muy alta, del 36,1%, según datos oficiales, pero de cerca del 45% según consultoras privadas. Cabe mencionar que Argentina se propuso como meta para el 2015, bajar la tasa de empleo no registrado a un 30%.

---

16 Informe Nacional Social Watch 2010, FOCO Agustina Chiodi y Rodrigo López “Justicia financiera y tributaria: una deuda histórica”.

La situación de precariedad laboral es aún más acuciante en el sector primario, donde el índice de trabajo no registrado llega a rozar el 70%<sup>17</sup>, debido a las prácticas históricas de las patronales agropecuarias de no inscribir a sus asalariados.

Respecto al trabajo infantil, se destaca la iniciativa conjunta entre el Ministerio de Trabajo de la Nación, UNICEF, la OIT y el PNUD conocida como CONAETI (Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil), y la sanción de la nueva ley 23.690 de trabajo infantil y adolescente en el año 2008.

### **Críticas y limitaciones**

Entre los factores negativos que aún sufre el mercado laboral argentino se encuentran las serias dificultades que tiene la franja etárea de 15-24 para acceder a un primer trabajo digno. Asimismo, la tasa de desempleo en esta franja alcanza el 16%, el doble de la de los adultos.

Se calcula, por otra parte, que aproximadamente el 25% de estos jóvenes ni estudia ni trabaja, según estudios de la Organización Internacional del Trabajo, que asume este problema como un flagelo mundial.

Según estudios del equipo estadístico del IDEF-CTA, a pesar del sostenido proceso de crecimiento continúa existiendo un nivel de precarización laboral del 59%. A su vez la mitad de los ocupados ganan por debajo del salario mínimo de \$1.500 que fija la ley; el 27% de los ocupados son pobres y casi 4 millones de ocupados trabajan más cantidad de horas que la jornada legal. Resulta claro que este cuadro de deterioro en las condiciones laborales no sería posible sino existiera el actual 34,5% de disponibilidad continua de mano de obra al que no le queda más remedio que aceptar estas reglas de juego.

Por otro lado, la otra franja más vulnerable de la sociedad, la de aquellos que superaron los 45 años, encuentra casi imposible retornar al mercado laboral luego de ser expulsada del mismo. Esto es especialmente grave cuando es la franja etárea que se encuentra en la etapa de pleno desarrollo de sus capacidades laborales y en el punto más alto de su ciclo vital, sobre todo a partir de la mejora constante en el índice de expectativa de vida.

También es importante destacar la poca re-valorización, durante estos años, de las escuelas medias técnicas y de oficios, a pesar de que fue uno de los puntos centrales de la gestión Filmus, al frente del Ministerio de Educación.

Por otra parte, existe una preocupante brecha entre el sistema educativo en general y el mercado laboral, tanto en la escuela media como en la educación superior, que parece cada vez más distante de resolverse.

---

17 Ministerio de Trabajo de la Nación, a partir de datos del INDEC 2009.

Al tiempo que otros países como Brasil diseñan e implementan políticas para consolidar la relación entre los profesionales que egresan de sus universidades y el aparato productivo, en la Argentina ambos mundos se encuentran cada vez más desligados, lo que genera desequilibrios al interior del mercado laboral y falta de coordinación entre la oferta y la demanda. Existe la idea común de que la educación por sí sola puede dar lugar a una mejor inserción en el mercado laboral, pero si no existe un verdadero trabajo conjunto entre las instituciones académicas, el Estado y el aparato productivo, la educación se vuelve insuficiente e inoperante.

Otro punto preocupante tiene que ver con, como ya fue establecido, la todavía alta proporción de la PEA que trabaja informalmente, lo que genera que carezcan de los beneficios mínimos que debe gozar un trabajador, como cobertura sanitaria, condiciones laborales adecuadas y una jubilación digna al finalizar su vida activa.

La subocupación, por otra parte, ha tenido un descenso más lento que el desempleo, y alcanza en la actualidad el 9,9% según datos oficiales. Estas cifras son mucho más graves en la franja etárea de 15-24 años y en la PEA femenina, franjas en las cuales se alcanzan alarmantes tasas de hasta el 20% de subocupados.

Por último, es imprescindible destacar el creciente desfasaje que se produce entre la tasa de inflación y los salarios nominales, lo cual hace caer dramáticamente los salarios reales. Esta situación se agrava aún más cuando los productos que sufren de las alzas de precios más considerables son los bienes-salario, y cuando pocos asalariados, por no hablar de la población informal, carece de representación para renegociar los convenios colectivos de trabajo, dado el poder monopólico que ejerce la Confederación General del Trabajo en detrimento del resto de la organizaciones sindicales más pequeñas, la mayoría de ellas no reconocidas por el Estado.

La Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI), por su parte, ha tenido un éxito muy limitado en combatir el trabajo infantil, en gran medida porque el mismo no puede ser abordado si no es en un sentido multidimensional, tomando en cuenta las condiciones de pobreza estructural que lo posibilitan, y que sólo pueden resolverse en el marco de una política estatal más amplia.

## **Propuestas**

- Generar planes específicos para atender las necesidades de las franjas etáreas más vulnerables de la población, la de 15-24 años y la de los mayores de 45 años.
- Revitalizar y prestigiar la educación técnica y de oficios, tomando como referencia el modelo alemán de escuela-fábrica en el cual los alumnos cursan los últimos años de su escuela media en plantas industriales.
- Construir canales institucionales entre las instituciones académicas y el aparato productivo del país, el área de servicios y los organismos técnicos estatales y privados, para asegurar que los profesionales graduados en las universidades se incorporen con mayor facilidad y rapidez al mercado laboral.

- Profundizar un modelo económico dirigido hacia la producción de bienes de medio y alto valor agregado, aprovechando que la población argentina se destaca por la alta cualificación educativa, especialmente de sus graduados universitarios, que debería utilizarse como punta de lanza del desarrollo económico nacional, utilizando para ello los ingresos de las exportaciones de los productos primarios y agro-industriales, en los cuales la Argentina posee ventajas comparativas.

- Disminuir la hegemonía de la burocracia sindical de la Confederación General del Trabajo, brindándole mayor autonomía a otras centrales obreras para negociar con las patronales a partir de sus propios intereses sectoriales.

- Generar las condiciones socio-económicas y de desarrollo adecuadas para impedir la propagación del trabajo infantil, a partir de la implementación de políticas públicas en el campo de la infraestructura social y la educación.

- Fortalecer el CONAETI y la cooperación con los organismos internacionales para combatir el flagelo del trabajo infantil.





## Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer.

A la hora de hacer un balance acerca de la situación de la equidad de género y la autonomía de la mujer en nuestro país desde el año de la adopción de los ODM a la fecha, las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en estos temas consideran que se ha mejorado de manera significativa, pero que la matriz de los problemas continúa vigente, subsistiendo graves disparidades geográficas y de clase.

Las OSC consultadas, coinciden en que los principales avances se encontraron en el plano normativo, no obstante, en la práctica no se ha avanzado en la dimensión que se hubiera esperado. Aún se observan grandes dificultades para la implementación de las leyes sancionadas. En suma, la brecha entre la normatividad y la práctica es el denominador común de las preocupaciones de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en estas temáticas.

### Avances

Las OSC consultadas identificaron las medidas más importantes que se han tomado en estos últimos años, en términos de leyes, políticas u otras iniciativas gubernamentales, para dar una respuesta a favor de la equidad de género y la autonomía de la mujer:

- **Ley de Cupo:** La aplicación por casi veinte años de la Ley de Cupo en la Argentina ha tenido sin duda un fuerte impacto en relación a la participación numérica de las mujeres en los ámbitos legislativos del país, particularmente en el Senado, en el cual ese proceso llevó un poco más de tiempo. Jujuy y Entre Ríos son las únicas provincias del país que no respetan el piso de un 30 % de mujeres en listas partidarias, fijado por una ley nacional en 1991.<sup>18</sup>

De acuerdo al Mapa de Mujeres en Política 2008, que fuera presentado por Naciones Unidas y la Unión Interparlamentaria, Argentina ocupa el cuarto lugar en el mundo y el primer lugar en el continente en cuanto a representación parlamentaria de mujeres. Sin embargo, la llegada de un mayor número de mujeres al poder no implica un aumento directo de su protagonismo en el proceso de toma de decisiones, ya que ante todo las mujeres tienen que convertirse en “sujetos políticos”. Si bien la Ley de cupo se cumple en las bancas, no se produce en otros espacios, como el poder ejecutivo -a pesar de tener una presidenta mujer-, ni en el poder judicial. Por otro lado, en nuestro país aún no está dada la discusión de la paridad (como sí lo está en Francia o en Chile), esto es, 50% mujeres y 50% varones en todos los órdenes, y en todos los ámbitos.

---

<sup>18</sup> <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-147750-2010-06-17.html>

- **Registro de las diversidades sexuales:** El INDEC eliminó la pauta de consistencia en la Encuesta permanente de Hogares (EPH), que impedía registrar a una pareja integrada por dos hombres o dos mujeres. Esto permitirá que cuando el jefe o la jefa de familia declaren tener un cónyuge o pareja de su mismo sexo, sea registrado como tal, lo cual significa un gran avance en cuanto a registro de ciudadanía. Al mismo tiempo, el hecho que los travestis y transexuales pasen a ser registrados y registradas en su identidad, significa una incorporación democrática de ciudadanía.

- **Juridicidad internacional:** Un avance importante es que Argentina siga teniendo una voz y un lugar discutiendo la juridicidad internacional, lo cual le permite plantear exigencias para que los avances en los tratados y convenciones se implementen a nivel nacional. Este proceso comenzó en los años noventa, cuando a partir de la reforma de 1994 se incorporan todos los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos suscriptos por el Estado Argentino, entre ellos los de la CEDAW (Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer) a la Constitución Nacional Art.75 Inc. 22. En ese sentido, también resultó importante la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belém do Pará, 1994), y la Declaración de Beijing. (1995) por la eliminación de obstáculos a la participación de la mujer en todas las esferas de la vida pública y privada. A su vez, Argentina asumió la responsabilidad de cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000), con la Novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (2004) y el Consenso de Quito (2007): Décima Conferencia regional sobre la Mujer.

- Ley 25.673. El Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (2002) y su decreto reglamentario 1.282/2003 significaron grandes avances, aunque lamentablemente aún no se cumple satisfactoriamente en todas las provincias. En parte por falta de insumos, y en parte por obstáculos establecidos por los mismos profesionales a cargo de implementarlo.

- Ley 26.061, de protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (2005).

- El **Programa Nacional de Educación Sexual Integral**, ley 26150 (2006). Este programa aún no funciona, entre otras cosas, porque no se ha capacitado a los docentes.

- La creación de la **Oficina de Violencia Doméstica** de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

- La creación de **las Brigadas de las Víctimas contra la Violencia** (2006).

- Ley 474 (Constitución CABA) 2008: Plan de igualdad real de oportunidades y de trato entre mujeres y varones.

- Ley 26.485, de 'Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres', sancionada en marzo de 2009 y reglamentada recientemente (julio de 2010). No contaba hasta ahora con presupuesto para su puesta en marcha efectiva; aparentemente lo tendrá a partir de su reciente reglamentación.

- Ley 26.618, de **Matrimonio igualitario**. Promulgada el 21 de julio de 2010. La relevancia fundamental de esta ley es la posibilidad de discutir en términos de libertad e igualdad. Esta ley promueve incorporación de ciudadanía, reformulando así un derecho universal -desde la perspectiva liberal clásica-.

- Constitución de las Comisiones tripartitas de igualdad de oportunidades y trato en el marco del Ministerio de Trabajo de la Nación.

- Ley Nº 25.871, de **migraciones**. Promulgada en enero de 2004. Si consideramos que la mayoría de las migrantes son mujeres, esta ley ayuda a avanzar hacia la equidad de género, ya que reconoce el derecho a residir y trabajar libremente a ciudadano/as de países limítrofes. Consagra el derecho a la migración como derecho humano e incorpora el derecho a la reunificación familiar; menciona expresamente como responsabilidad del Estado asegurar la igualdad de trato a los/as extranjeros/as que se encuentran en situación regular, y reconoce los derechos a la educación —en todos los niveles y jurisdicciones— y a la salud de las personas migrantes. En 2006, se puso en marcha el Plan Patria Grande, con el fin de conceder la residencia a los inmigrantes provenientes de países fronterizos y de Perú, que se encontraran en situación irregular, extendiéndose también para los/as ciudadanos/as de origen ecuatoriano, colombiano y venezolano. En total, entre 2006 y 2008, el Estado entregó documentos a 714.907 inmigrantes (más de la mitad de los inmigrantes censados en 2001). Los inmigrantes con residencia en la Argentina sumaban al comenzar 2009, al menos 5,2 millones de personas, equivalente al 10,5% de la población. Además, en el año 2007 la Argentina ratificó el instrumento de derechos humanos para los migrantes, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

Desde la perspectiva de las organizaciones sociales, en general, las políticas adoptadas resultan adecuadas, van en la dirección correcta, pero resultan insuficientes al no ser complementadas con acciones positivas de política pública, de fortalecimiento de las organizaciones sociales que trabajan la temática y de abordaje de la principal causa de muerte de las mujeres en Argentina (la práctica ilegal de abortos que cuesta al menos una vida diaria en nuestro país). Resultan entonces esfuerzos significativos, pero aislados, que no alcanzan a revertir las situaciones de desigualdad que las mujeres de nuestro país viven, especialmente en las zonas más alejadas de las grandes ciudades.

Todas las OSC coinciden en que no basta con la sanción de las leyes, si éstas no se reglamentan, y no existen medidas necesarias que obliguen su cumplimiento efectivo: esto radica no sólo en la asignación de presupuesto, sino en la capacitación, y en la provisión de herramientas reales, culturales y simbólicas para que la ciudadanía pueda demandar sus derechos garantizados en esas leyes sancionadas. Por otro lado, otra carencia fuerte es la falta de seguimiento. Un ejemplo paradigmático son los casos de falta de seguimiento frente a la exclusión del hogar de un hombre que ha golpeado a su mujer, hecho que más de una vez ha terminado en femicidio perpetrado por el varón “excluido” del hogar.

Dificultades en la implementación de la aplicación de las políticas públicas y leyes:

### 1) Falta de Acceso.

El acceso de la ciudadanía a los beneficios de determinada ley o política pública está directamente ligado al conocimiento que el sujeto tenga de los derechos existentes, y su consecuente demanda. Frente a un fuerte sistema burocrático que inhibe la demanda de derechos, resulta fundamental implementar formas de intervención novedosas a fin de lograr un cambio a largo plazo basado en el conocimiento y la exigibilidad de los derechos. Las formas de capacitación y de publicitación clásicas ya no funcionan, porque no dan cuenta de los cambios ocurridos en la sociedad. Es importante entonces, adoptar el desafío de “llegar” a los sujetos de forma innovadora. Quedó demostrado en iniciativas no gubernamentales que la incorporación del arte y la cultura en estas prácticas tiene excelentes resultados. Falta destinar recursos para acciones en las cuales el sujeto sea “arte y parte” de la producción de proyectos participativos que lo entusiasmen.

Por otro lado, las políticas sociales y los planes deberían incluir criterios de inserción laboral creados por los propios sujetos proveedores de la política, de modo que permita generar, con el tiempo, la autonomía del sujeto. El proceso de gestión participativo de la política pública, es empoderador, y genera la posibilidad de una apropiación por parte de los sujetos. A su vez, las únicas políticas públicas que pueden experimentar alguna viabilidad de la implementación, son las que tienen relación con la Sociedad Civil.

2) En los organismos públicos, muchas veces, las políticas de género no son pasibles de ser implementadas por cuestiones ideológicas. También se presentan problemas en cómo se formula la política pública.

3) Problemas presupuestarios en la implementación de las políticas públicas.

4) Problemas en la federalización de las políticas públicas. Algunas políticas públicas chocan con la autonomía de algunas provincias que deciden no implementarlas.

El desafío es plantear una estrategia para que la legislación de avanzada que tenemos supere estos cuatro obstáculos mencionados y tenga un peso efectivo.

### **Críticas y limitaciones**

Las OSC fueron consultadas acerca de las principales críticas u observaciones que se le podrían realizar a las intervenciones gubernamentales en relación a la problemática de la igualdad de género. Hubo un amplio consenso en la necesidad de abrir un debate que no se puede soslayar más: la interrupción voluntaria del embarazo, por ser la principal causa de muerte de mujeres en Argentina.

Por otro lado, a nivel institucional, existen serias deficiencias en términos de políticas o estrategias gubernamentales. Si bien existen las oficinas de la mujer de nivel nacional, provincial y municipal, no son lo suficientemente buenas o efectivas. Según las OSC, estas oficinas tienen personas a su cargo que no se destacan por su trabajo en la temática, ni están a la altura de la tarea a realizar, habiendo numerosas especialistas que podrían ocupar esos lugares con conocimientos y años de experiencia en esta temática. A su vez, es fundamental la categorización que tiene cada oficina dentro de la estructura, y cuánto se le asigna de presupuesto, puesto que de ahí surgirá cuánto se implementa.

Estas oficinas se encuentran vaciadas de contenido desde la década menemista, a diferencia de los años 80, cuando el Consejo de la Mujer tenía rango de ministerio y trabajaba con políticas transversales.

En otro orden de cosas, no se han impulsado con fuerza acciones que reviertan la actual desigualdad en el ámbito laboral, que ha confinado a las mujeres trabajadoras a percibir salarios que en promedio son 35% inferiores a los de varones que desempeñan iguales tareas. Como es sabido, la desigualdad de oportunidades en lo laboral afecta a la mujer para contar con ingresos propios que permitan satisfacer sus necesidades y fomentar su autonomía. Al mismo tiempo, la equidad en cuanto al acceso a la educación de las mujeres no es capitalizada en el acceso al mercado laboral, y mucho menos en el acceso a los puestos directivos, observándose que incluso en estos cargos, existe jerarquización de la gerencia.

Por último, un reclamo de larga data de las mujeres, como el establecimiento de jardines maternales para los hijos de las que trabajan, aún no ha sido escuchado.

## **Propuestas**

Las principales propuestas sugeridas por las organizaciones consultadas para que el país pueda cumplir en fecha con el Objetivo de alcanzar la igualdad de género y la autonomía de la mujer son:

- Apuntar a un proyecto político de país que brinde la posibilidad de un incremento real y efectivo de los puestos de trabajo. A pesar del crecimiento del 8% anual de nuestro país -que junto con Taiwán y China, al 10%, es el país que más crecimiento registró -este no se tradujo en la producción, ni en la generación de puestos de trabajo, mucho menos en puestos de trabajo más calificados para las mujeres.
- Formular una **real y efectiva** política de Estado de alto nivel (como Brasil) en la temática de género, que ejecute planes a mediano y largo plazo, con participación de la sociedad civil.
- Interrupción voluntaria del embarazo. La verdadera autonomía de las mujeres se logra otorgando plena libertad en relación a la decisión sobre sus propios cuerpos. Es por ello que resulta fundamental impulsar un amplio debate público sobre esta temática, que exija la reglamentación del aborto no punible por ley, y avanzar en la agenda de la despenalización del aborto.
- Impulsar el debate público sobre la separación de la iglesia y el Estado, el no financiamiento de la Iglesia, y el proceso de laicidad. La Iglesia en la Argentina es un poderoso factor que limita la autonomía del cuerpo de las mujeres.
- Implementar un plan de Igualdad de Oportunidades y trato entre varones y mujeres (ejecutado por todos los Ministerios y creado por Ley) que contemple incentivos a la contratación de mujeres; cumplir estrictamente el derecho constitucional de “igual remuneración por igual trabajo” para varones y mujeres; mejorar las condiciones laborales de las mujeres trabajadoras; contar con una cobertura universal de jardines

maternales para madres trabajadoras, y con planes de reinserción escolar para mujeres madres adolescentes y jóvenes.

- En Argentina hay 1.200.000 trabajadoras domésticas. Este es aún un sector excluido de la normativa que protege al resto de la clase trabajadora. Resulta sumamente importante para sus derechos debatir el proyecto de Ley que regula su trabajo, el cual fuera presentado a principios de este año y en la actualidad está postergado, esperando su tratamiento en el Congreso.

- Discutir la paridad – 50% y 50% - (formas de reglamentación en el espacio público y privado).

- Reconocer al identidad de mujeres y varones transexuales: cambio registral y de documentación personal; asistencia para los procesos de transformación corporal. Acceso a la educación, al trabajo y a la salud para las diversidades.

- Asignar presupuesto y personal idóneo y por mérito en la administración pública relacionada con la temática de género.

- Poner en práctica programas de prevención y promoción de la salud de las mujeres.

- Profundizar las acciones para erradicar la violencia de género y la discriminación en diversos ámbitos hacia las mujeres.

- Trabajar con los docentes en temas de género.

- Incorporar la cuestión de género en la formulación de las políticas públicas.



## Reducir la mortalidad infantil

La tasa de mortalidad infantil (TMI) representa la cantidad de niños que mueren antes de cumplir un año por cada mil que nacen vivos, y como tal, constituye un indicador vital para medir el desarrollo social, la situación de la infancia y el sistema de salud de un país.

La supervivencia infantil está determinada por el nivel de desarrollo económico y ambiental por tanto es muy sensible a los grados de pobreza, al medio en que los niños y las niñas son concebidos, nacen y crecen. Este ODM es fundamental para la promoción del desarrollo humano y los niveles de bienestar de la sociedad y está estrechamente ligado a otros ODM, especialmente al de erradicar la pobreza, puesto que aquellas regiones con mayores índices de pobreza presentan mayores niveles de mortalidad infantil; y al de mejorar la salud materna, ya que la reducción de la mortalidad infantil implica un mejoramiento sustantivo del estado de salud de la mujer en el período gestacional, un adecuado control del embarazo y una atención al niño y del recién nacido en establecimientos de salud con tecnología adecuada.<sup>19</sup>

Como destaca el presidente de la fundación CONIN<sup>20</sup>, “La formación del sistema nervioso central está determinada en los primeros 2 años de vida. Si durante este lapso el niño no recibe la alimentación y estimulación necesarias, se detendrá el crecimiento cerebral y el mismo no se desarrollará normalmente, afectando su coeficiente intelectual y capacidad de aprendizaje; corriendo el riesgo de convertirse en un débil mental. Este daño afecta a toda la sociedad ya que la principal riqueza del un país reside en su capital humano, y si éste está dañado, ese país no tiene futuro.”

La Argentina se propuso como meta reducir en  $\frac{3}{4}$  la mortalidad de menores de 5 años y en un 20% la desigualdad entre provincias entre 1990 y 2015.

La mortalidad infantil y el sistema de salud dependen de determinantes económico-sociales que crean severas inequidades no sólo entre regiones si no también dentro de una misma ciudad. Un recién nacido tiene mayores probabilidades de vivir en la Región Patagónica o en la Ciudad de Buenos Aires que en las regiones del Noroeste Argentino (NOA) y Noreste Argentino (NEA). Por ejemplo, en la provincia de Neuquén la mortalidad neonatal es la mitad de la tasa nacional, mientras que otras provincias triplican esos números. La TMI de Misiones casi triplica la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y dentro de esta última, hay circunscripciones altamente favorecidas – Recoleta 5.1 % de TMI en 2009 – y otras como Villa Lugano, Riachuelo y Soldati que para el mismo período tuvieron una TMI de 12,8%. Este mismo fenómeno se repite dentro de todos los grandes

---

19 Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de Seguimiento 2007. Una mirada desde las Organizaciones de la Sociedad Civil. 2007

20 Dr. Abel Albino, presidente de la Cooperativa para la nutrición infantil

centros urbanos y es una clara muestra de las desigualdades sociales que conllevan precariedad en las condiciones de vida y menor calidad en las prestaciones de salud. El desafío de superar la desigualdad social, en un derecho básico como es el sostenimiento de la vida, continúa pendiente en la Argentina.

Según datos de la Dirección de Estadística e Información en Salud del Ministerio de Salud de la Nación, la TMI ha mejorado sensiblemente desde el año 1990 al 2007. En efecto, se pasó de una tasa de mortalidad de 25,6 por mil nacidos vivos en 1990 a 14,4 por mil nacidos vivos en 2004; mientras que entre 2005 y 2007 se registra una suerte de meseta en torno a 13 por mil nacidos vivos. Con la tasa de mortalidad en menores de 5 años (TMM5) la evolución es similar en tanto se pasó de 29,6 por mil nacidos vivos en el 1990 a 16,6 nacidos vivos en el año 2004, y entre 2005 y 2007 se mantuvo estable en torno a 15.5 por mil nacidos vivos.

Es importante señalar que, al tratarse de una problemática fuertemente determinada por las condiciones de vida de la población, la disminución de los hogares en situación de pobreza e indigencia en estos años, ha sido uno de los pilares de esta mejora, sensible pero insuficiente. Si bien ha experimentado una mejoría, aún dista de los niveles deseables teniendo en cuenta la capacidad del sistema de salud y la situación de otros países comparables al nuestro que presentan tasas claramente menores de un dígito.

Utilizar como parámetro de comparación el año 1990, muestra una gran mejora que no es tal si se realiza la comparación con el momento en que se adoptaron los ODM. La TMI en Argentina en el año 2000 era de 16,6 por mil nacidos vivos y según los últimos datos disponibles que corresponden al año 2008, era de 12,5 por mil de los nacidos vivos<sup>21</sup>. El porcentaje de reducción fue 4.1 puntos porcentuales. Cabe mencionar que el 60% de estos casos, son considerados evitables. Esto equivale a decir que cada día que pasa, en Argentina se mueren 26 chicos, de los cuales 14 podrían haberse evitado.<sup>22</sup>

Respecto a la TMM5, era de 19,3 cada mil nacidos vivos en el año 2000 y según los últimos datos disponibles del ministerio de salud, al año 2008, corresponde a 14,5 chicos por mil nacidos vivos.

Puede observarse que, a pesar del crecimiento económico sostenido de los últimos 7 años, en nuestro país la TMI y la TMM5 siguen siendo elevadas y preocupantes, han mejorado poco y nada para un importante sector de la población a pesar de los enormes avances científicos y tecnológicos a los cuales no tienen acceso.

La evolución de las tasas tampoco ha sido constante: hubo aumentos durante la crisis económico-social de 2001-2002 y nuevamente en 2007.

El escenario de estancamiento en la evolución de estos indicadores y el desconocimiento del valor de estas tasas en los últimos dos años, no representa un

---

21 Dirección de Estadísticas e Información en Salud. Ministerio de Salud de la Nación al año 2008.  
22 IDEF-CTA



escenario alentador, junto al gran desafío que supone bajar las brechas de desigualdad social entre provincias y regiones del país.

### **Avances**

Recientemente la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) implementó por Decreto N°1602/09 la Asignación Universal por Hijo para Protección Social que, incidiendo favorablemente en las condiciones de vida de los niños/as y sus familias, podría generar una mejora en las tasas de mortalidad infantil.

En los últimos años han mejorado las condiciones habitacionales de la infancia. En efecto, la evolución general del déficit en las condiciones de habitabilidad de los niños, niñas y adolescentes es positiva entre el 2004 y el 2008, en tanto se pasa de un 76,7% de niños/as y adolescentes que residían en viviendas con algún problema a un 60,2% en el 2008 (problemas como falta de acceso al agua corriente o condiciones de saneamiento, falta de acceso a la red de gas, zonas contaminadas, hacinamiento). En el último intervalo de la serie 2008-2009 se registra un cambio de tendencia que lleva el déficit general al 66%. Este incremento del déficit en el 2009 se debe básicamente al incremento del déficit moderado en las condiciones del hábitat, mientras que el déficit severo (esto es los niños/as que residen en hogares con 2 o más problemas) se mantuvo en torno a un 35% desde el 2007.<sup>23</sup> Los progresos registrados en las condiciones del hábitat se han debido especialmente al mayor acceso de los hogares al agua potable y saneamiento. Seguramente esta tendencia mejoró las condiciones de vida de los hogares que junto a los progresos observados en el nivel de consumo de los hogares haya impactado de modo indirecto en los indicadores de mortalidad infantil.

La evolución general de la cobertura de salud de la niñez entre 2004 y 2008 ha sido muy positiva, en tanto muchos niños, niñas y adolescentes pudieron acceder a otros servicios hospitalarios además del público. Esta mayor cobertura a través de obras sociales, mutuales y prepagas estuvo fuertemente asociada a la creación de empleo en el sector formal de la economía. En la Argentina urbana, en el 2009, el 47% de la niñez y adolescencia tenía como única opción para la atención de su salud el sistema público, mientras que el restante 53% contaba con una cobertura de salud a través de mutual, obra social o prepaga. La niñez del 25% más pobre registraba casi 6 veces más "chance" de poder atender su salud sólo en el sector público que la niñez del 25% más alto.

En los últimos años se han presentado desde el gobierno distintas propuestas a partir de leyes, programas y acciones destinadas a bajar la mortalidad materno infantil. Algunas de ellas han sido:

- En 2002 se sanciona la ley 24.673 de Salud Sexual y Procreación Responsable; en 2003 se lanza desde el Ministerio de Salud el programa del mismo nombre que podría significar un mejor enfoque para las condiciones de embarazo. Sin embargo en su

---

<sup>23</sup> Datos del Observatorio de la Deuda Social (UCA)

implementación, a menudo encuentra vallas, a veces insalvables, por presiones ejercidas por grupos de poder.

- Durante 2004 se llevó a cabo un programa de Capacitación en Servicio para reducir la mortalidad neonatal en la Maternidad de la ciudad de Tucumán (Ministerio de Salud – Hospital de Pediatría Dr. Juan P. Garrahan) que significó una clara mejoría en las condiciones de atención en la Institución.

- Desde 2005 funciona el plan Nacer (Ministerio de Salud de la Nación) que progresivamente va incorporando provincias a sus acciones. Dirigido a embarazadas y menores de 6 años que no poseen cobertura de obras sociales ni prepagas. Su objetivo es disminuir el componente sanitario de la morbimortalidad materno infantil.

- En el 2006 el Programa de Atención de la Salud Materno Infantil, los programas de vacunación masiva, la terapia de rehidratación oral y el control de la salud de los niños sanos.

- En 2009 desde el Ministerio de Salud se lanzó el Plan de Reducción de la Mortalidad Materno Infantil, de la Mujer y la Adolescente algunos de cuyos objetivos son la reducción de la mortalidad infantil en sus dos componentes: neonatal y postneonatal, la mortalidad materna y el embarazo en la adolescencia no planificado. Este plan es considerado como una excelente iniciativa que se halla en curso, y deberá ser evaluado en el tiempo.

- Fuera de la órbita del Estado se destaca la acción en la prevención y tratamiento de la desnutrición infantil de CONIN.

### **Críticas y limitaciones**

En una entrevista exclusiva a Ianina tuñón<sup>24</sup>, a los fines de la realización de este informe, ella considera que la inestabilidad política e institucional que suele caracterizar a la Argentina es probablemente lo que atenta de modo reiterado sobre la continuidad de programas. Asimismo, evalúa que las acciones y programas desarrollados en los últimos años no han logrado disminuir las brechas de desigualdad social que se revelan persistentes en lo territorial y social, tanto en las condiciones de vida, como en las oportunidades de socialización y educación, lo cual probablemente se relacione con el estancamiento que ha experimentado la tasa de mortalidad infantil.

Frente al pedido de valoración de las medidas gubernamentales adoptadas en relación a este tema, las OSC en general coinciden en que las intervenciones fueron adecuadas pero las consideran insuficientes, por no condecirse con las altas tasas de crecimiento de los últimos años (8,5%) por un lado, y por otro lado, debido a las

---

24 Magister en Investigación en Ciencias Sociales (FSOC-UBA). Lic. en Sociología (FSOC-UBA). Investigadora del Programa de Cambio Estructural y Desigualdad Social con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA). Docente e Investigadora de la UBA, UNLaM y UCA.

dificultades de implementación de los programas, la falta de continuidad, cobertura y evaluación, y la falta de universalización de algunos de ellos, como el Plan Nacer.

Uno de los problemas más importantes en este sentido es la asimetría en las políticas provinciales de salud, y los problemas que se encuentran para la coordinación de las mismas desde el Ministerio de Salud de Nación. La estructura federal del país requiere de acuerdos para cada una de las decisiones de acción del Ministerio de Salud, por lo que los intereses políticos en gobiernos de diferente signo partidario pueden obstaculizar esta coordinación.

Otro de los problemas que enfrentan las intervenciones gubernamentales, y que no se limitan a la temática de niñez, es la fuerte presión de grupos con intereses particulares, como grupos corporativos, grupos confesionales y distintos intereses económicos. Para superar estas dificultades, se requiere de un Estado consolidado y con fuerte apoyo popular.

Por otro lado, los programas implementados muchas veces dependen de financiamientos externos que condicionan su programación o aplicación.

Asimismo, es importante recalcar que un programa de atención integral de la salud para los niños, niñas y adolescentes debería plantearse con base en los principios de universalidad, equidad e integralidad. Y en el marco de la Ley 26061 de Protección Integral de Derechos de Niñas niños y Adolescentes promulgada en 2005.

Del mismo modo, desde las OSC se considera imprescindible el abordaje intersectorial e interdisciplinario de las problemáticas socio-sanitarias. Se entiende que la participación de trabajadores y usuarios de los servicios de salud, junto a otros actores sociales involucrados, es ineludible a la hora de la definición de sus necesidades, prioridades, expectativas y propuestas, para que este proceso de transformación sea viable.

## **Propuestas**

Las propuestas para superar la mortalidad infantil están estrechamente relacionadas con las que se hicieron en el Objetivo 1 (Erradicar la pobreza extrema y el hambre) y en el objetivo 5 (mejorar la salud materna) tal como se explicó al inicio del capítulo.

- Asegurar que se cumpla con la ley de educación sexual (ley 26.150 -2006- supera el alcance de la ley 25.673 -2002- ), en cada establecimiento educativo del país.
- Ponerse como objetivo de máxima legalizar el aborto, pero comenzar por despenalizarlo, y asegurar que no se impida el funcionamiento del PNSSyR.
- Considerar la salud de madres y niños como un **derecho**, y no como un bien mercantilizable.
- Implementar programas de capacitación profesional y concientización social en el tema de reducción de la mortalidad infantil.

- Superar la falta de personal de enfermería en todas las áreas, especialmente en neonatología.

- Instalar este tema en el centro del debate nacional. El problema más serio y que está relacionado directamente con derechos de infancia es la creciente situación de inequidad que en todos los aspectos se presenta en nuestro país. La exclusión de numerosos ciudadanos del sistema social se evidencia claramente en las cifras tan dispares de mortalidad infantil, que como indicador duro de la realidad aumenta desmesuradamente en las áreas menos favorecidas.

- Fortalecer el sistema de salud pública en las zonas más vulnerables, delineando políticas comunes con los estados provinciales y aplicando fuertemente los postulados de la estrategia de Atención Primaria de la Salud: Atención de la salud al alcance de todos y cada uno de los miembros de la comunidad, de alta calidad, acorde a las necesidades de cada caso y adecuada a la cultura de la población a la que sirve (antropocéntrica), quien debe tener plena participación en la toma de decisiones, en el monitoreo de las acciones que evalúen la calidad y permanencia de los servicios prestados como un derecho inalienable.



## Mejorar la salud materna

Como hemos advertido en el informe de seguimiento del año 2007, desde hace ya varias décadas la tasa de MM está estancada alrededor de 40 cada 100.000 nacidos vivos en nuestro país, promedio que esconde acentuadas variaciones regionales y altos sub-registros.<sup>25</sup> Al mismo tiempo, hay enormes diferencias entre las provincias pobres del NOA y NEA donde estos parámetros ascienden a valores de entre 100 y 160 por 100.000 nacidos vivos. Como reflejan estas cifras, siguen existiendo inmensas desigualdades entre las provincias, por lo que no acordamos en que el coeficiente que mide la equidad entre las provincias - que debería ser igual a 0 - se considere como alcanzado con un índice de 0,311 (año 2005), más allá de que los últimos datos muestren un avance con un coeficiente de 0,278<sup>26</sup>.

La información disponible indica que durante el año 2007, la mayor cantidad de MM en Argentina se produjo por causas obstétricas directas, principalmente por complicaciones del puerperio, seguidas por trastornos hipertensivos, edema y proteinuria.<sup>27</sup> Sin embargo, el principal determinante de las MM sigue siendo el aborto, registrándose el 24,2 % de las muertes de mujeres por esta causa.<sup>28</sup> En términos generales, la MM afecta a las mujeres más pobres, con bajo nivel de instrucción formal y las residentes en zonas rurales, sea por la falta de acceso al sistema público de salud o por déficit del mismo, por falta de controles durante el embarazo, por falta de información o problemas de salud provocados por la mala alimentación.

La sanción de la ley de salud sexual y reproductiva en el año 2002, implementada en mayo del 2003, ha generado avances, pero muy lentos, y aún existe una brecha muy grande entre lo que recibe la población (información, anticonceptivos) y las prácticas. Las organizaciones de la sociedad civil tenían la expectativa de que la implementación de este programa, encargado de hacer llegar métodos anticonceptivos e información a todas las mujeres, iba a modificar las tasas de indicadores sensibles, como la morbi y mortalidad materna, maternidades precoces, atención integral, cánceres genito-mamarios, etc. Sin embargo, resulta contradictorio que a 7 años de la implementación del programa, no se haya alcanzado a disminuir estos indicadores. Algunas organizaciones consideran que los resultados esperados se verán en un plazo más largo de tiempo, siempre que se atiendan las limitaciones del programa.

En el año 2005 el índice de MM se ubicaba en 39 cada 100.000 nacidos vivos, mientras que en el año 2006 aumentó a un 48 y en el 2007 se ubicó en un 44 cada 100.000. Estos números indican un claro retroceso y la dificultad de alcanzar las metas

---

<sup>25</sup> Seguimiento de los ODM. Una mirada desde las Organizaciones de la Sociedad Civil. 2007

<sup>26</sup> Dirección de estadística e información en salud. Ministerio de Salud de la Nación 2009.

<sup>27</sup> Presidencia de la Nación Argentina. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe País 2009

<sup>28</sup> Dirección de estadística e información en salud. Ministerio de Salud de la Nación 2009.

propuestas por Argentina para el 2015 de disminuir el número de muertes de mujeres por gestación a un 15 por 100.000 nacidos vivos.

Por otro lado, la cantidad de embarazos adolescentes (menores de 19 años) al año 2008 es de un 15,4%, porcentaje más alto que el registrado antes de la implementación del programa (14,64% en el 2001)<sup>29</sup>.

### **Avances**

Aparte de la implementación del PNSSyR, otras de las medidas importantes, en términos de leyes, políticas u otras iniciativas gubernamentales, identificadas por las organizaciones son:

- Ley 26.130 Intervenciones de Contracepción Quirúrgica (2006)
- Ley 26.150 Programa Nacional de Educación Sexual Integral (2006)
- Ley 26485 Protección Integral de las Mujeres y su Decreto reglamentario 1011/2010
- Se han implementado consejerías en efectores públicos tanto municipales, provinciales o nacionales.
- Se ha creado un número telefónico gratuito (0-800-222-3444) del Programa Provincial para el Ejercicio de la Salud Sexual Integral y Procreación Responsable, con la finalidad de proporcionar información y atender todo tipo de preguntas relacionadas sobre los derechos sexuales y reproductivos. Esta línea es de carácter confidencial e impersonal, para evitar las barreras hacia algunas preguntas que no se hacen por temores, vergüenza o por falta de información.

Las OSC consideran que estas medidas son adecuadas porque suponen pasos necesarios para asegurar la autonomía de las mujeres sobre su salud reproductiva, pero que resultan insuficientes porque no han contribuido a bajar el porcentaje de embarazos adolescentes y evitado las muertes de mujeres por abortos inseguros.

### **Críticas y limitaciones**

Cabe consignar una serie de observaciones realizadas por el CONDERS (explicar qué es) al funcionamiento del PNSSyR, debido a que coinciden y amplían las observaciones de las organizaciones que trabajan en la temática:

- Falta de presupuesto propio por parte de la mayoría de los Programas locales, que permitiría garantizar tanto la compra de insumos como las estrategias de difusión y capacitación de profesionales de la salud.

---

<sup>29</sup> ídem

- Los insumos provenientes del Programa Nacional llegan de manera discontinua y esporádica. En esto puede incidir el mencionado alto grado de rotación de los responsables del Programa a nivel nacional.

- Escasez o ausencia de protocolos de atención establecidos para la implementación y seguimiento de las prestaciones del programa. El enorme margen de discrecionalidad en las decisiones de los prestadores del sistema hace que el acceso a las prácticas no esté garantizado, y dependa del servicio o del profesional que accede cada usuaria, influenciado por prejuicios personales, ideologías religiosas o estereotipos culturales (esto se agudiza en provincias más conservadoras) Ej: interrupción voluntaria del embarazo, aborto no punible, consejería post aborto, anticoncepción quirúrgica y de emergencia, atención a adolescentes)

- La falta de un protocolo nacional de atención de las víctimas de violencia sexual que garantice la prevención del embarazo y la profilaxis post exposición a la infección de VIH/sida. Esto se agrava debido a la casi absoluta falta de mecanismos para la recepción y resolución de denuncias, solicitudes o propuestas por parte de usuarios/as.

- La inexistencia o muy insuficiente información sobre la población bajo programa y el nivel de cobertura en relación a la población teórica estimada. La heterogeneidad de formas de recoger los datos y la ausencia de estos en muchos casos es grave e impide el monitoreo y evaluación cuantitativa del programa.

- Las actividades de capacitación a profesionales, técnicos y administrativos del sistema de salud, son escasas y poco sistemáticas. No hay un plan a nivel nacional.

- Falencias y discontinuidad en la entrega y distribución de todos los anticonceptivos, así como conductas restrictivas, y prácticas disímiles para la colocación de DIUs provisión de AHE y ACQ, que no respetan el derecho a la libre elección de las personas. La mayoría, basadas en prejuicios y convicciones personales ideologizadas por parte de profesionales. Se limita indebidamente el acceso a la anticoncepción quirúrgica, incluyendo requisitos de edad o número de hijos de las solicitantes.

- Graves problemas para el acceso a los abortos en los casos no punibles: persiste un alto grado de resistencias y objeción de conciencia como excusa, por parte de los profesionales. Falta de cumplimiento de las pautas claramente establecidas a nivel de las autoridades nacionales. Se ignora la existencia de la Guía Nacional para la atención del aborto no Punible. El resultado es un gran número de solicitudes que no se respetan y la persistencia del recurso a la judicialización incorrecta, contrariando la ley.

- Demora en implementar la ley de educación sexual.

- A pesar de la existencia de muy buenos materiales elaborados por el Ministerio de Educación de la Nación, faltan campañas más intensivas de capacitación y sensibilización.

- El imaginario de género que opera para que las mujeres no se cuiden. Existen aspectos culturales y de género que hacen que las mujeres no puedan negociar el uso del preservativo.

La principal causa de muerte de mujeres en Argentina es la práctica ilegal de abortos. En promedio más de una mujer muere por día en nuestro país por este motivo. Sin embargo, con fundamento en las convicciones personales de diversos funcionarios y funcionarias no se ha podido avanzar en este debate social, a pesar del importante trabajo realizado por las organizaciones de la sociedad civil que ha logrado que el proyecto de ley para la despenalización del Aborto cuente hoy con apoyo de Diputadas y Diputados de 15 bloques parlamentarios provenientes de 10 provincias diferentes.

En ese sentido, la principal crítica por parte de las OSC es no tratar los proyectos de aborto legal, seguro y gratuito, penalizando de esa forma a las mujeres que deciden interrumpir un embarazo y provocando la muerte de mujeres, en su mayoría jóvenes, pobres y sanas. Es fundamental considerar que estas muertes son absolutamente evitables y significan una doble discriminación: **de clase**, porque las mujeres que cuentan con recursos, pueden afrontar un aborto seguro; y **de género**, porque es un problema que sólo afecta a las mujeres.

Al mismo tiempo, el aborto ilegal es un problema del conjunto de la ciudadanía (no sólo de las mujeres), y devela una deficiencia de la democracia ya que no permite a las mujeres ejercer plena autonomía sobre su cuerpo.

En una entrevista realizada a fin de la elaboración de este documento, la Lic. María Alicia Gutiérrez destaca la importancia de esta temática en tres sentidos:

1) Como problemática de salud pública: la legalización del aborto bajaría la mortalidad y morbilidad materna.

2) Como problemática de equidad y justicia social: las mujeres que se mueren o quedan con un grado de morbilidad muy inhabilitante al negárseles la interrupción voluntaria del embarazo, son las que están en situación de pobreza.

3) En relación a la autonomía de la mujer, y de su libertad para decidir sobre el propio cuerpo, como espacio mínimo de autonomía.

Resulta urgente instalar estos temas en el debate público para generar el cambio de actitudes tanto de las instituciones como de las personas, para que los postulados de los Derechos Humanos sobre la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer se vuelvan realizables en la vida cotidiana y condición para construir una democracia más plena y una sociedad más justa.

La reciente marcha atrás en la firma de la resolución ministerial que reglamentaba y explicitaba las situaciones de abortos no punibles (contemplados en el Art. 86 del Código Penal<sup>30</sup>) no sólo es un fuerte retroceso, sino que se inscribe en el marco de una serie de contradicciones a partir de las cuales, por un lado el Gobierno avanza con legislación moderna y progresista en materia de derechos humanos (matrimonio igualitario, violencia y su reglamentación) y en algunas políticas públicas avanzadas (como el PNSSyPR), y por otro cede a las presiones de determinados sectores en lo que sólo es la reglamentación de una Ley vigente en el país desde 1921 y que – al no ser reglamentada – expone a miles de mujeres argentinas a depender de la discrecionalidad de la justicia para decidir la interrupción voluntaria de un embarazo cuando su vida corre peligro.

---

30 Hay dos excepciones en las que el aborto no es punible. 1) si "se ha hecho con el fin de evitar un peligro para la vida o la salud de la madre y si este peligro no puede ser evitado por otros medios", 2) "si el embarazo proviene de una violación o de un atentado al pudor cometido sobre una mujer idiota o demente. En este caso, el consentimiento de su representante legal deber ser requerido para realizar el aborto"



## Propuestas

- El Estado Nacional debe trabajar intensamente con los estados provinciales y locales, para reducir las diferencias en relación a este tema según el lugar donde la mujer viva. Éstos tienen la obligación de cumplir con las leyes nacionales así con los compromisos adoptados por el país en lo que se refiere a los tratados y convenciones internacionales.

- Multiplicar los servicios confiables, seguros y amigables tanto para adultos como para adolescentes.

- Asegurar que se cumpla con la Ley de Educación Sexual (ley 26.150 -2006- supera el alcance de la ley 25.673 -2002- ), en cada establecimiento educativo del país. Se necesita un fuerte compromiso político para lograr la Salud Sexual Integral, frente a la oposición de los sectores conservadores y fundamentalistas. La sexualidad debe transmitirse como algo bueno, placentero, y no ligado a la reproducción. La educación sexual ayudará a modificar el mandato de la mujer como madre: cada mujer debe tener la posibilidad de decidir si quiere o no tener hijos a lo largo de su vida, y si queda embarazada por circunstancias que no son las adecuadas para ella, poder acudir a hacer una interrupción voluntaria del embarazo. Este es el camino hacia la autonomía sexual y reproductiva.

- Asegurar la distribución de anticonceptivos en todo el país.

- Ponerse como objetivo de máxima legalizar el aborto, pero comenzar por despenalizarlo, y asegurar que no se impida el funcionamiento del PNSSyR. Es fundamental asegurar la rápida realización de abortos en los casos no punibles, penalizando a los profesionales que los judicializan sin necesidad. Además, es necesario trabajar en *advocacy* para legislar adecuadamente respecto de la ley de interrupción de embarazo.

- Trabajar con las organizaciones de la comunidad en relación a estrategias para la reducción de riesgos y daños en los casos en que las mujeres optan por la interrupción voluntaria del embarazo.

- Impulsar el debate público sobre la separación de la iglesia y el Estado, el no financiamiento de la iglesia, y el proceso de laicidad. La iglesia en la Argentina es un poderoso factor que limita la autonomía del cuerpo de las mujeres.

- Realizar campañas a través de los medios de comunicación para que las mujeres, de todas las edades, conozcan a fondo sus derechos sexuales y derechos reproductivos y las normas que lo protegen, así como los recursos con que cuentan para reclamarlos. Para poder así, ir rompiendo con la estructura de mitos y temores a la anticoncepción por parte de las mujeres, así como con los sometimientos de la mujer a la sexualidad impuesta por el varón.

- Capacitar y sensibilizar a funcionarios, agentes del Estado de todos los niveles, profesionales de la salud, operadores de justicia, a fin de que no se constituyan en obstáculos para que las mujeres puedan ejercer plenamente sus derechos sexuales y

reproductivos. También es necesario sensibilizar a la sociedad en su conjunto a través de campañas innovadoras.

- Los servicios de salud muchas veces están impregnados por ideología patriarcal, siguen un modelo curativo, asistencial y no preventivo. Este modelo médico hegemónico penaliza siempre a la mujer, ignorando sus derechos y la perspectiva de género. Para que los profesionales de la salud conozcan y respeten los derechos sexuales y reproductivos y brinden una buena calidad de atención, habría que modificar las currículas de la Facultad de Medicina, incluyendo estos temas.

- Promover los grupos provinciales que monitorean los derechos de las mujeres, a fin de acortar la brecha entre las provincias.



## **Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades (chagas-mazza).**

Existe un amplio consenso acerca de los importantes avances que han tenido lugar en la Argentina respecto al tratamiento de las personas infectadas con el VIH/Sida en relación a la situación en el año 2000.

Nuestro país se destaca en América Latina como uno de los Estados que ofrecen una total cobertura gratuita en la provisión de cócteles antirretrovirales ya desde la década de 1990. Si bien existió durante la crisis de 2001-2002 un período caracterizado por graves deficiencias en la administración de dichas drogas a la población afectada debido a la crisis económica y al colapso de las estructuras dedicadas a su abastecimiento, pero este fue rápidamente superado por la eficaz acción del Ministerio de Salud de la Nación (MSAL) a partir de 2003.

Por otra parte, la alta cualificación profesional de la medicina pública argentina, especialmente en el área de la infectología, que se encuentra al nivel de los países más desarrollados, ha permitido que la población tenga un amplio acceso a la información necesaria para evitar su propagación y a concientizar a los ciudadanos acerca de su derecho inalienable a recibir el tratamiento más efectivo disponible a nivel mundial.

Gran parte de la responsabilidad de estas exitosas medidas progresistas que han caracterizado a la Argentina recae en la acción de numerosas OSC dedicadas a asegurar el acceso irrestricto y gratuito a los medios de prevención y a los fármacos modernos que aseguran una calidad de vida aceptable a los infectados, así como a las decisivas intervenciones de la Justicia en pos de garantizar estos derechos universales en los casos en que el Poder Ejecutivo adujo imposibilidades económicas de proveerlos.

En la actualidad, es posible afirmar que un portador o infectado argentino tiene asegurada una calidad de vida similar a cualquiera en los Estados Unidos, Europa Occidental o cualquier nación desarrollada del mundo.

Por otra parte, esto no significa que no haya existido en estos diez años un crecimiento del número de infectados, más allá de todas las posibilidades y garantías que brinda la legislación vigente.

Esto se debe especialmente a ciertas prácticas culturales muy arraigadas en vastos sectores de la población que aún perduran, como la reticencia a utilizar profilaxis en las relaciones sexuales, más allá de que en teoría se conozcan los riesgos que esto implica.

En cuanto a la propagación del Mal de Chagas-Mazza, la situación es realmente grave en las regiones más pobres del país, especialmente en el NOA y el NEA, focos que históricamente han registrado altos niveles de presencia de la enfermedad, y cuya erradicación requiere primeramente la mejora de los índices de pobreza y de acceso a la

salud de las poblaciones afectadas. La crisis de 2001-2002 impactó muy negativamente en los indicadores socio-demográficos de estas regiones, lo que dio como resultado un incremento en el número de afectados por esta enfermedad, que recién luego de la recuperación económica, y muy lentamente, han ido descendiendo. Sin embargo, esta enfermedad sigue siendo endémica en el norte argentino.

Respecto al Paludismo, los datos que arrojan los estudios son preocupantes, ya que se considera que la enfermedad es endémica en el NOA y epidémica en el NEA, y, al igual que el Chagas-Mazza, encuentra un ambiente propicio para su transmisión en las poblaciones socio-económicamente vulnerables.

Si bien han existido numerosas iniciativas estatales para mejorar los índices de incidencia del Chagas-Mazza y del Paludismo, los efectos reales de dichas políticas sanitarias han sido poco satisfactorios, debido a la dificultad de atacar las causas primigenias de la enfermedad, y a la dificultad de concertar estrategias más amplias entre el Estado Nacional, los estados provinciales y municipales, y las poblaciones más vulnerables.

Cabe destacar que las precarias infraestructuras habitacionales, camineras y sanitarias del Norte profundo, que generalmente colapsan en situaciones de desastres meteorológicos, suponen un escollo insalvable para los profesionales que tienen que acceder a las poblaciones más afectadas, y supone una situación de virtual aislamiento para los afectados, que tienen que hacer largos trayectos, muchas veces a pie y en condiciones infra-humanas, para desplazarse hacia los centros de salud más cercanos, los cuales se encuentran en distantes núcleos urbanos.

## **Avances**

Entre los avances más destacados respecto a la lucha contra el VIH/Sida en nuestro país las OSC refieren el marco jurídico progresista respecto a la protección de la dignidad y la calidad de vida de las personas infectadas, lo cual ha creado una cultura jurídica tendiente a garantizar los derechos inalienables de la población afectada y a demandar al Poder Ejecutivo Nacional la promoción de políticas sociales y sanitarias activas. Prueba de ello es que la Ley 23.798, denominada Ley Nacional de Sida, data del año 1990, y fue pionera en su tipo a nivel internacional.

Por otra parte, destacan los programas llevados a cabo por el Ministerio de Salud de la Nación a partir de 2003 garantizando la distribución democrática de la información y de profilácticos a lo largo del territorio nacional, aún a pesar de la fuerte oposición de grupos de presión eclesiásticos. Prueba de ello es la creación de los CePAD (Centros de Prevención, Asesoramiento y Diagnóstico del VIH/Sida) en hospitales y centros de salud comunitarios. La legislación actual, asimismo, asegura la gratuidad de los análisis de detección de la enfermedad.

También es destacable que todas las provincias y municipios importantes en términos demográficos y con las condiciones sanitarias suficientes del país han puesto en marcha programas propios de lucha contra la enfermedad, en coordinación con la Dirección Nacional de Sida y Enfermedades de Transmisión Sexual, dependiente del Ministerio de Salud de la Nación. La línea Pregunte Sida, del MSAL, tiene por objetivo

responder todas las consultas relativas al tema, así como brindar asesoramiento jurídico en casos de discriminación social y laboral a los infectados.

Como se estableció con anterioridad, el marco jurídico vigente garantiza el suministro de los cócteles antirretrovirales a toda la población infectada, bien a través de la obligatoriedad de la Obras Sociales y empresas de salud prepagas de cubrir los costos del tratamiento íntegramente, bien a partir de la propia responsabilidad del Estado de hacerse cargo de los mismos en su defecto. Así, La Ley 24.495 del año 1995 regula sobre Obras Sociales, en su art. 1º dice:

Todas las obras sociales del Sistema Nacional deberán incorporar como prestaciones obligatorias: a) la cobertura para los tratamientos médicos psicológicos y farmacológicos de las personas infectadas por algunos de los retrovirus humanos y los que padecen el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (Sida)...

En el mismo sentido, la ley 24.754 del año 1996 equipara a Empresas de Medicina Prepaga con las Obras Sociales en cuanto a las prestaciones mínimas que deben cubrir.

Por otra parte, es visto como un importante avance la disminución extraordinaria de la transmisión del VIH-Sida por vía materna, debido a la correcta capacitación del personal sanitario. Se estima que este tipo de transmisión se redujo en un 90% desde la década de 1990 hasta la fecha, y que prácticamente en la actualidad casi se ha erradicado por completo.

Con respecto al Chagas-Mazza, se destaca la implementación del Programa de Control de Chagas, dependiente de la Administración de Programas Especiales, agencia autárquica de la Administración Pública Nacional en jurisdicción del MSAL., cuya institucionalidad proviene de la Ley 23.661 del año 2002, en el marco del Sistema Nacional del Seguro de Salud.

Dicho Programa ha tenido cierto éxito, aunque muy insuficiente, en proveer medicación y colaborar en la detección precoz de la enfermedad en las áreas más afectadas del país, como Santiago del Estero, donde la prevalencia de la misma alcanza al 35% de la población<sup>31</sup>. Cabe recordar que la Administración de Programas Especiales trabaja en íntima vinculación a las agencias sanitarias provinciales y a las Obras Sociales, tratando de extender así su rango de acción.

En cuanto al Paludismo, de prevalencia menor que el Chagas-Mazza pero que afecta a las mismas poblaciones, se señala la acción que los gobiernos locales del NOA y el NEA han emprendido para mejorar el acceso al agua potable y a mejores condiciones sanitarias de las localidades más alejadas de los centros urbanos, pero señalan que se producen brotes virulentos especialmente en condiciones meteorológicas desfavorables, como inundaciones o crecidas de ríos, lo cual deja generalmente a las poblaciones más aisladas de los centros de salud.

---

<sup>31</sup> Organización Panamericana de la Salud

## **Críticas y limitaciones**

Las principales críticas respecto a las políticas anti-sida se relacionan con los problemas existentes para ejecutar y hacer cumplir la Ley 26.250 de Educación Sexual Integral en las escuelas primarias y medias, que cuenta con la oposición explícita de los sectores ligados a la corporación eclesiástica. Dichos problemas tienen su origen en la falta de voluntad de los respectivos gobiernos para controlar el cumplimiento de la normativa vigente y en la insuficiente capacitación de recursos humanos especializados e idóneos para llevar a cabo tal tarea en las instituciones educativas.

Por otra parte, las OSC refieren que efectivamente ha aumentado en los últimos diez años la tasa de infección de mujeres en la franja etárea de 15-24 años, y lo asocian a la falta de una visión integral de la prevención del VIH-Sida. Manifiestan que no es suficiente brindar información o repartir folletería, sino que es preciso comprender las particularidades socio-demográficas de las poblaciones vulnerables y actuar en consecuencia.

Consideran que la prevención del VIH-Sida no puede desvincularse de la problemática de género más amplia, y vincularse multidisciplinariamente con la lucha contra la violencia contra las mujeres y con la re-afirmación de los derechos de las mismas respecto a sus cuerpos y su sexualidad.

Advierten que las campañas generales son poco efectivas, ya que no toman en consideración las particularidades culturales de los diferentes sectores sociales.

Enfatizan también que las empresas violan sistemáticamente la Ley 23.798, obligando a sus empleados y postulantes a realizarse exámenes de VIH-Sida encubiertos en los exámenes de salud pre-ocupacionales, lo cual se encuentra terminantemente prohibido.

La acción de la Justicia respecto a casos de discriminación como estos, es lenta e ineficiente, toda vez que el empleado o postulante en cuestión se encuentra en una situación claramente desfavorable respecto a la empresa que lo contrata.

Por último, diversos organismos de DD.HH. nacionales e internacionales advierten sobre la calamitosa situación que se vive en las prisiones federales y provinciales respecto a la propagación del virus y su tratamiento, y señalan la absoluta desidia del Estado Nacional al respecto.

En relación al Chagas-Mazza y el paludismo señalan que no es posible encarar una solución radical de ambas enfermedades si no es a partir de una mejora concreta de las condiciones socio-sanitarias de las poblaciones vulnerables.

Por lo tanto, advierten sobre la insuficiente inversión en infraestructura habitacional, sanitaria y vial en las regiones del NOA y el NEA, que muestran los peores indicadores sociales de todo el país, lo cual explica el altísimo nivel de prevalencia de estas enfermedades.

## **Propuestas**

- Hacer cumplir la Ley 26.250 de Educación Sexual Integral en todas las escuelas del territorio nacional.
- Generar campañas de prevención de VIH-Sida focalizadas a cada sector social particular enfatizando el derecho a la igualdad de género y especialmente el derecho de la mujer a disponer de su propio cuerpo.
- Declarar la emergencia epidemiológica en el sistema penitenciario y obligar al Estado nacional y a los Estados provinciales a ocuparse con suma urgencia de la gravísima situación de las cárceles.
- Sancionar duramente a las empresas que infrinjan la Ley 23.798, conocida como Ley Nacional de Sida así como a las Obras Sociales y servicios de medicina prepagos que hagan lo propio con la Ley 24.495 y la Ley 24.745 respectivamente.
- Planificar y ejecutar un plan de obras públicas de infraestructura habitacional, sanitaria y vial en el NOA y el NEA destinado a atacar las causas primigenias de la grave situación epidemiológica del Chagas-Mazza y del Paludismo en sendas regiones.
- Capacitar más y mejores recursos humanos en las regiones más afectadas en el combate contra el Chagas-Mazza y el Paludismo, declarando dicho combate una política de interés vital para el desarrollo integral de dichas áreas.



## Asegurar un medio ambiente sostenible

Existe una opinión generalizada entre las OSC sobre la creciente visibilidad que ha adquirido la cuestión ambiental desde el año 2000 a la fecha. Esta situación ha permitido incorporar en la agenda pública y parlamentaria problemáticas antes ignoradas como el cambio climático, la necesidad de preservar los recursos naturales y la necesidad de modificar la matriz energética nacional en favor de una menos contaminante y sustentable a futuro.

Junto a esa situación existe gran preocupación por la incapacidad del Estado de generar transformaciones concretas en ese sentido, toda vez que siendo los problemas ambientales que enfrenta nuestro país cada vez más acuciantes, por ejemplo en la cuenca Matanza-Riachuelo, donde casi diez millones de ciudadanos conviven con altísimos niveles de contaminación, no existen medidas efectivas para mejorar o paliar la situación.

Aún cuando el Congreso y la Corte Suprema de Justicia han tenido en los últimos cinco años una activa participación en la cuestión ambiental, todavía se carece de una política de Estado efectiva para la preservación y cuidado del ambiente, a lo que se suma el impacto de las actividades minero extractivas, la explotación depredatorias de los recursos marinos y la cada vez mayor sobre-explotación de los suelos productivos en virtud de los altos precios internacionales del poroto de la soja, lo que ha llevado a un deterioro progresivo de los ecosistemas regionales y acelerado dramáticamente el proceso de desertificación.

Los expertos consideran sumamente positivo que la agenda ambiental se haya incorporado plenamente a la agenda política, y afirman que hoy por hoy cualquier plataforma electoral hace mención, aunque más no sea implícitamente, a esta problemática, cosa impensada diez años atrás. El problema es que muchas veces dentro de la agenda pública estos problemas no son bien tratados, y por lo tanto no son bien resueltos. Existe un enorme desconocimiento aún sobre los problemas ambientales y sus posibles soluciones, y por estar en la agenda pública y entre las preocupaciones públicas es un tema a menudo utilizado política -politiqueramente- y empresarialmente, y queda de esta forma vaciado de real contenido.

Advierten también que los intereses corporativos a los cuales la dirigencia política debe enfrentarse cada vez que se pretende generar políticas ambientales son muy poderosos, por lo cual el apoyo de la sociedad, mediante buenas campañas de comunicación, es absolutamente imprescindible. En ese marco las OSC juegan un papel fundamental para generar esa base social crítica.

### Avances

Las OSC destacan una serie de avances, en relación a la década pasada, especialmente en la sanción de leyes, tendientes a aumentar el control del Estado sobre



los recursos naturales del país y regular las actividades productivas contaminantes, especialmente aquellas que afectan a los bosques y a las reservas de agua dulce.

Entre esta serie de leyes destacan:

*La creación de la ley de presupuesto mínimos ambientales - Ley General del Ambiente 25.675 (2002)* Una de las obligaciones establecidas en esta ley es la realización del Informe Anual Ambiental, lo que no se cumple desde 2003 (hay 7 informes en deuda).

*Ley 25670 - de Presupuestos mínimos para la gestión y eliminación de los PCBs. (2002)*

*Ley 25612 de Gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicios. (2002)*

*Ley 25.688 de Régimen de Gestión Ambiental de Aguas. (2003)* Considerada por las OSC como muy débil y elemental.

*Ley 25.831 de Régimen de libre acceso a la Información Pública Ambiental. (2003)*

*Ley 25916 de Gestión de Residuos domiciliarios. (2004)*

*Ley 26.093 de Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y uso sustentables de Biocombustibles. (2007)*

*Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. (2007).* Muchas provincias no han avanzado en el ordenamiento de esta ley, y a la par, el Poder Ejecutivo dictó tardíamente una reglamentación parcial de la ley y recortó los Fondos para el pago de servicios ambientales.

*Ley 26.473 de Prohibición para la Importación y Comercialización de Lámparas Incandescentes. (2009)*

Asimismo, las OSC destacan la creación de los Planes Genren (generación eléctrica a partir de renovables) y Permer (impulso a energía renovable rural), aunque los resultados concretos todavía están lejos de las expectativas.

También destacan las posiciones progresistas que la Argentina ha venido sosteniendo en las diversas cumbres internacionales sobre cambio climático. La Cancillería ha aumentado progresivamente la importancia que le otorga a la cuestión del cambio climático global y profesionalizado los cuadros que gestionan estas políticas.

En el mismo sentido, hacen referencia a importantes fallos dictados por la Corte Suprema de Justicia en defensa de los recursos naturales y el medio ambiente sustentable.

Entre dichos fallos destacan:

- **Fallo de la Corte Suprema de Justicia: “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ Daños y Perjuicios, daños derivados de la contaminación ambiental del Río matanza-Riachuelo”**

Este fallo es ejemplar en lo referido al abordaje de la problemática socio-ambiental y de responsabilidades, sin embargo, el Estado argentino no hizo todos los avances necesarios para cumplir con la resolución de la sentencia. Los plazos de la Corte Suprema no se están cumpliendo. Y las penalidades que determinan se basan en multas a los funcionarios, lo cuál no soluciona el problema. Por otro lado, se han aprobado préstamos millonarios para sanear el Riachuelo y se han subejecutado, o directamente no se han usado.

- **Fallo de la Corte Suprema de Justicia sobre desmontes en Salta: “Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo”.**

Respecto a la administración de justicia, las OSC se refieren positivamente al impacto que han tenido el advenimiento de los derechos humanos de cuarta generación, entre los que se cuentan el derecho a un medio socio-ambiental digno, lo cual está generando importantes cambios en la cultura jurídica nacional, que se ven reflejado en sentencias impensables una década atrás.

### **Críticas y limitaciones**

Las OSC manifiestan preocupación respecto a dos puntos clave:

- Incapacidad de las agencias de los Estados provinciales y del Estado Nacional para articular políticas a mediano y largo plazo que traduzcan en acciones concretas las leyes sancionadas por los poderes legislativos.
- Colusión entre los intereses empresariales y funcionarios gubernamentales, lo que se traduce en un importante poder de presión de las empresas nacionales y multinacionales que dificultan la aplicación de políticas ambientales que perjudicarían la rentabilidad de las mismas. Esto se suma a la existencia de sociedades de hecho entre los empresarios y el poder de turno, especialmente en el área de la minería y la silvicultura.

Las OSC destacan que es imposible generar políticas de Estado ambientales sin limitar el poder de las grandes empresas involucradas en la destrucción de los recursos naturales, y que enfrentarse a estos poderes internacionales, que muchas veces involucran grandes compañías mineras y agro-industriales requiere de gobernantes decididos y transparentes.

En el mismo sentido, afirman que son inexistentes las políticas tendientes a dar soluciones a los problemas de fondo.

Esto se evidencia fundamentalmente en los interminables fracasos respecto al saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo y la adecuación o relocalización de las industrias contaminantes de la zona, y en la carencia de estrategias para generar de matriz energética menos dependiente de los combustibles fósiles y más centrada en las

energías alternativas menos contaminantes, tal como ya lo está haciendo Brasil, por dar un ejemplo regional.

Asimismo, las OSC advierten sobre la falta de políticas de Estado respecto a las reservas de agua dulce del sur argentino y sobre los recursos ictícolas del Mar Argentino, así como sobre las consecuencias negativas para los suelos del monocultivo de soja en una cada vez mayor extensión del territorio. Otra cosa realmente preocupante es la contaminación por agroquímicos a poblaciones cercanas a los campos cultivados con soja o productos transgénicos.

Por otro lado, la política referida a la flexibilización de la extracción de minerales, que comenzó en la década del noventa, se mantuvo y se afianzó en esta. La apertura del país a la mega minería significa el sacrificio de grandes núcleos poblacionales y recursos naturales como los recursos hídricos.

### **Propuestas**

Las OSC coinciden en señalar la necesidad de generar políticas más sólidas en relación al medio ambiente y el desarrollo sustentable.

Estas pueden resumirse en:

- Generar un plan maestro ambiental a largo plazo con propuestas programáticas que superen los problemas coyunturales y apunten a un desarrollo integral de la economía sin perjudicar las condiciones socio-ambientales de la población.
- Aplicar con mayor severidad las leyes ambientales sancionadas, aún a riesgo de perjudicar a los grandes grupos económicos.
- Quebrar las relaciones de complicidad entre las empresas nacionales y transnacionales, que expolían los recursos nacionales, y los gobiernos provinciales y el gobierno nacional.
- Generar políticas ambientales integradas con el resto de los países de la región.
- Transformar el modelo socio-económico de expoliación de los recursos naturales y energéticos en uno de sustentabilidad, haciendo hincapié en la utilización del sistema de rotación de cultivos, reducción del consumo per cápita de agua y generación de energías renovables y no contaminantes.
- Luego de la reciente aprobación en general de la Ley de Protección de los Glaciares, que significa un paso trascendente luego del veto presidencial de 2008, resulta imprescindible completar su aprobación en particular (consensuada en la cámara de diputados en agosto de 2010) manteniendo la protección del ambiente periglacial.
- Avanzar en legislación sobre responsabilidad social empresaria referida a la sustentabilidad.
- Exigir Evaluaciones de Impacto Ambiental.

- Generar más información ambiental, y concientización social en la temática ambiental especialmente a jueces, fiscales, cámaras empresarias y colegios profesionales. Incorporar educación ambiental al sistema educativo formal con orientación hacia los DDHH, a modo de fomentar la participación pública en las decisiones que toman los entes gubernamentales.



## **Promover una asociación global para el desarrollo**

Las OSC advierten que no ha habido avances sustanciales respecto al año 2000 en vistas de cumplimentar el objetivo 8.

Fundamentan su visión en el cada vez menor flujo de cooperación de los países desarrollados respecto a los países de desarrollo medio y bajo, especialmente a partir de la crisis de finales de 2008.

Advierten que la mayoría de los foros internacionales destinados a promover una asociación global para el desarrollo no alcanzan a materializarse en hechos concretos, como ayuda técnica y económica, sino que se están convirtiendo en fútiles reuniones diplomáticas en las que abundan las buenas intenciones y las bellas palabras, pero carecen de impacto en las realidades socio-económicas de los Estados más desfavorecidos.

Como contrapartida, resaltan la creciente utilidad de la proliferación en los últimos cinco años de diversos foros regionales, tales como la UNASUR, o la profundización del componente político y social del MERCOSUR, que parecen ser más operativos que las reuniones globales al estilo del G-20.

Al mismo tiempo, consideran muy importante la descentralización política y económica que ha tenido lugar en los últimos cinco años.

Nuevos polos de influencia política han ido ganando terreno por fuera de los tradicionales centros de poder de los EE.UU. y Europa Occidental. Así, Brasil, la India, Rusia, China, que conforman el llamado grupo BRIC, y otros Estados más pequeños del Sur, tradicionalmente relegados y sometidos a las políticas económicas del centro, están generando proyectos productivos propios en vistas de generar riquezas genuinas, basados en sus propios modelos de desarrollo.

El Consenso de Washington, que hegemonizó las relaciones internacionales en la década de 1990, se encuentra totalmente desacreditado, incluso en las élites gobernantes del Norte, y la única alternativa viable parece ser la asociación interregional o la conformación de bloques entre Estados con intereses comunes.

Al fracaso del ALCA le ha seguido la creación de la UNASUR y la ampliación del MERCOSUR, de modo que los acuerdos entre países de muy desiguales atributos de poder, y por lo tanto, muy desiguales poderes políticos y económicos, parecen ser parte del pasado.

Las cancillerías de los países del Sur han comprendido que deben estrechar lazos más sólidos con sus vecinos regionales, no sólo políticos, sino también económicos y

financieros. La crisis en los países centrales les ha demostrado que ya no pueden depender del financiamiento de Washington, sino que deben generar sus propios instrumentos financieros para satisfacer sus necesidades de crecimiento.

Sin embargo, la falta de coordinación y de apoyo de los Organismos Internacionales, controlados todavía por las grandes potencias tradicionales que se oponen a perder hegemonía en sus áreas de influencia históricas, son aún obstáculos insalvables para avanzar en pos de un mundo más unido en el camino del desarrollo global.

Las enormes desigualdades internas que caracterizan a los nuevos poderes emergentes, especialmente a las potencias del BRIC, significan a su vez un desafío complejo, ya que existe el interrogante de si esos Estados, a los cuales se avizora como los futuros actores hegemónicos en las próximas décadas, llevarán a cabo políticas tendientes a disminuir las brechas entre los países y las regiones, o si por el contrario, las reforzarán para asegurarse un pleno dominio sobre las naciones más débiles.

Asimismo, los expertos se muestran escépticos acerca del papel de la ONU en este proceso de reconfiguración de la escena política internacional.

Advierten que de continuar con la virtual parálisis actual, el sistema de la ONU, tal como lo conocemos, parece tener muy poco futuro.

Sólo una reestructuración profunda y una participación más activa en los asuntos mundiales, para lo cual tiene un papel clave la reorganización del Consejo de Seguridad, puede darle a la ONU un rol relevante.

Si los Organismos Internacionales no dan cuenta de los cambios que se producen en las relaciones de poder entre los Estados, se vuelven disfuncionales e inoperantes, y virtualmente desaparecen como actores políticos relevantes.

Es por ello que concebir e implementar una nueva ONU que admita en su seno las posiciones de los poderes emergentes es uno de los puntos fundamentales de la política internacional actual.

## **Avances**

Entre los avances destacados por las OSC, sobresalen las iniciativas de Brasil y la Argentina de profundizar el Mercosur como una asociación de tipo política regional, más que como un simple mercado común. Esto es doblemente valioso toda vez que, a diferencia de la década anterior, Brasil y la Argentina ya no son socios comerciales naturales, debido a que los principales mercados de los productos agro-industriales argentinos se encuentran en el extremo oriente, mientras que Brasil aspira a tener una mayor presencia en todos los mercados extra-regionales, como Europa oriental e incluso África.

Otra iniciativa trascendental que mencionan las OSC es la creación de la UNASUR como foro destinado a tratar las problemáticas de la región sudamericana reemplazando

parcialmente a la Organización de Estados Americanos, demasiado imbuida de los intereses hegemónicos de los EE.UU.

Destacan también la creciente participación de los gobiernos provinciales y municipales en la firma de acuerdos de cooperación con municipios o gobiernos nacionales de otros países de la región, evitando así la burocracia y pérdida de autonomía que supone depender de acuerdos negociados unilateralmente por el Poder Ejecutivo Nacional.

En última instancia, aprueban también la cada vez mayor influencia e independencia de las ONG en relación a los gobiernos de sus respectivos países y a los organismos de crédito internacional, como el Banco Mundial y el FMI, lo que, además de asegurar un mayor flujo de capitales a los países de desarrollo medio sin los tradicionales condicionales de las instituciones de Bretton-Woods, generan una masa crítica favorable a los intereses de los actores menos relevantes del sistema internacional.

### **Críticas y limitaciones**

Las principales críticas que las OSC realizan a los intentos por propender hacia una alianza global para el desarrollo se relacionan con los siguientes puntos:

- No existen mecanismos institucionalizados de cooperación internacional ni órganos de contralor que garanticen el aumento del flujo de capitales y su correcta utilización desde los países desarrollados hacia los de desarrollo medio y bajo, ni desde los organismos internacionales de crédito o incluso las agencias de las Naciones Unidas como el PNUD hacia estos, por lo que el flujo de cooperación varía dramáticamente de acuerdo a la buena voluntad de los aportantes y las condiciones económicas particulares de cada momento.

- Si bien en menor medida que en la década pasada, los flujos de cooperación de los países aportantes y de los organismos multilaterales siguen teniendo fuertes condicionalidades para los gobiernos receptores, especialmente aquellos más vulnerables y dependientes del exterior. Este resabio de las políticas neo-liberales de la década de 1990 sigue siendo un impedimento insoslayable para el éxito de cualquier alianza para el desarrollo.

- Los aportes que se realizan en pos de favorecer la competitividad de los países receptores tienen como objetivo principal fortalecer a las industrias extractivas o de poco valor agregado, por lo que tienden a generar una creciente expoliación de los recursos naturales en dichos países sin establecer las bases de una economía que permita avanzar sobre la mejora de las condiciones socio-económicas de los habitantes, reforzando un círculo vicioso de expoliación que tiene escaso o negativo impacto sobre el empleo y la creación genuina de riqueza en los países más pobres.

- Dichos aportes tienen en poca consideración las condiciones particulares de cada país o región receptora, implementándose políticas generales a nivel global que no hacen sino minar las potencialidades económicas y sociales de cada Estado, confiando aún en la

efectividad de las soluciones para todo tiempo y para todo lugar, características del patrón de acumulación neoliberal.

- Los países receptores tienen escasa o nula participación en el diseño de las políticas dirigidas a mejorar sus condiciones socio-económicas, tarea que generalmente recae en oficiales de los organismos multilaterales que muestran un desconocimiento preocupante de aquellos escenarios en los cuales deben intervenir.

- Tanto el MERCOSUR como la UNASUR se muestran todavía ineficientes para representar globalmente los intereses de las regiones que representan, debido en parte a intereses contrapuestos al interior de estos bloques y en parte a la falta de una verdadera voluntad política de superar estos desencuentros.

### **Propuestas**

- Fortalecer la operatividad de los foros regionales mediante la creación de un banco regional de cooperación y una agencia de coordinación de políticas económicas integrada por funcionarios de los gobiernos de los países de la región.

- Revitalizar el sistema más democrático de las naciones unidas por sobre el más oligárquico del G-20 para dar a conocer las necesidades de los países de menor influencia.

- Fortalecer la relación entre los municipios y las economías regionales con los potenciales aportantes, involucrándose en la ejecución y el control de los fondos.

- Potenciar la relación de los Estados con las OSC, que pueden aportar recursos humanos cualificados que diseñen políticas sustentables y participen en la gestión de fondos.

- Generar políticas socio-económicas que superen el modelo extractivo y se integren a un plan de desarrollo social que redunde en una mejora de los indicadores demográficos sostenido en el tiempo y que tome en cuenta las necesidades y potencialidades de cada región productiva.

- Revertir las legislaciones que permiten a las empresas transnacionales litigar contra los Estados en los tribunales del centro internacional de Arreglo de Diferencias relativas a inversiones (CIADI)

- Establecer regulaciones del bloque MERCOSUR a la Inversión Extranjera Directa de modo de evitar la depredación de los recursos naturales y la obtención de ganancias excesivas, sin transferencia tecnológica, ni desarrollo territorial.

- Revisar la ley de entidades financieras que afecta el acceso al crédito de los pequeños y medianos productores y que constituye una traba para que se produzca una distribución de la riqueza más equitativa.



## Conclusiones

Para la mayoría de las organizaciones sociales que participaron de la consulta, al igual que para los especialistas consultados, la situación general del país al cierre de la década es indudablemente mucho mejor que la que tenía al inicio de la misma. Esta situación no sólo se registra en los indicadores que dan cuenta del crecimiento de la economía sino también, lo que es mucho más importante, en la mejora considerable de los indicadores sociales que fueron gravemente afectados por la crisis del 2001/02.

Específicamente en cuanto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las organizaciones de la sociedad civil reconocen las significativas mejoras producidas en la mayoría de los indicadores comparados con la situación que presentaban al inicio de la década, pero aún siguen considerándolos insuficientes para garantizar su pleno cumplimiento en los plazos acordados.

En ese sentido consideran que con el nivel de crecimiento económico experimentado en los últimos 7 años, los niveles de recuperación de los indicadores sociales podrían haber sido más significativos. De hecho, en algunos de ellos, si bien se superaron los registros del año 2002, considerado el pico más profundo de la crisis, aún no se logra superar algunos de los índices registrados en la década del 90`. Por otra parte, algunos indicadores que venían mejorando a partir del 2003, han sufrido un estancamiento, e incluso un retroceso a partir del 2007.

En el caso de la pobreza extrema que alcanzó niveles históricos sin precedentes en la crisis 2001-2002, tuvo un descenso sostenido a partir del crecimiento de la economía desde el 2003 al 2007 en que la mejora tiende a frenarse. A partir de ese año la manipulación de las estadísticas del INDEC volvió sumamente difícil monitorear la evolución de las condiciones de vida de la población, subestimando el valor de la canasta básica alimentaria y desestimando la inflación, como fenómeno económico con múltiples consecuencias, entre ellas, expulsar diariamente a miles de personas bajo la línea de pobreza o indigencia.

Para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio se requiere implementar políticas integrales y transversales, debido a la profunda relación que existe entre cada uno de ellos. Las condiciones de vida de la población son la esencia de todos y cada uno de los objetivos, por lo que pensar en las causas de la pobreza resulta fundamental para avanzar hacia el cumplimiento de los mismos, en definitiva, para avanzar hacia la garantía de los Derechos Humanos básicos de la población.

Las causas de la pobreza exceden el diagnóstico de falta de ingresos, y están ligadas a la correlación de fuerzas que contribuye a la existencia de asimetrías globales, imposiciones y condicionamientos estructurales que afectan a los grupos sociales en desventaja. Sumada a esa situación, la concentración de la riqueza en manos de empresas transnacionales, los dobles estándares ambientales, comerciales y financieros a nivel internacional en desmedro de los países del sur, al igual que los condicionamientos

que impone la deuda externa, son fuertes obstáculos para la autodeterminación de los pueblos.

En ese marco resulta imprescindible romper con la política de endeudamiento, de extranjerización y concentración de la economía que propician rentas extraordinarias para algunos y la inequitativa distribución de la riqueza en beneficio de los grupos más concentrados, como condición necesaria para terminar con el hambre en Argentina.

De todas maneras, es claro que no es suficiente la generación de políticas globales, sino que es necesario crear y fortalecer los instrumentos para que puedan ser efectivamente implementadas, priorizando la atención de los grupos sociales más vulnerables para garantizarles sus derechos. Con esa intención es imprescindible generar políticas de Estado integrales, trabajar a nivel regional, provincial y municipal, y no centralizar la toma de decisiones y la ejecución de políticas públicas en el Estado Nacional. Es absolutamente vital quebrar las redes clientelares que perpetúan las desigualdades en virtud de obtener votos.

Entre los principales temas que abordan los ODM y que preocupan especialmente a las OSC se destacan, en primer lugar la educación, que necesita ser objeto de una política de Estado para garantizar a toda la población el derecho a recibir una educación de calidad. En ese aspecto, si bien se registraron avances importantes en materia de asegurar la educación primaria universal y fue positiva la sanción de la ley de financiamiento, habría que realizar los cambios necesarios para lograr que la escuela secundaria sea una institución capaz de atender a distintos sectores socioculturales y de esa forma atacar la problemática de la deserción. Asimismo, procurar la igualdad en la asignación de recursos en materia educativa y repensar la educación en su totalidad resulta fundamental, así como crear instituciones que garanticen la posibilidad de educación inicial.

En relación al empleo, las estadísticas registraron mejoras en el mercado laboral argentino en relación al año 2000, especialmente en lo que refiere al descenso de la tasa de desempleo, pero se mantienen problemas graves sobre la calidad del empleo, como la precarización y el trabajo no registrado. Por su parte, el trabajo infantil está muy lejos de erradicarse.

Otro tema que preocupa especialmente es el estancamiento de las tasas de mortalidad infantil y de mortalidad materna que se registran en los últimos años, poniendo de manifiesto la necesidad de priorizar el fortalecimiento del sistema de salud pública en las zonas más vulnerables, en base a los principios de universalidad, equidad e integralidad.

En esa misma área las OSC destacan los avances en la calidad de vida de los infectados por el HIV-Sida, no así del mal de Chagas y del paludismo que azotan al norte de nuestro país, sin encontrar respuestas efectivas hasta el momento.

En cuanto a las cuestiones de género se reconoce lo avanzado en el campo normativo, pero la implementación de estas normas que protegen los derechos de las mujeres, resulta sumamente lenta y difícil. Asimismo los debates insoslayables como la

interrupción voluntaria del embarazo deben darse con urgencia a fin de avanzar en esta área.

En materia ambiental, se destaca la incorporación de la agenda ambiental a la agenda política, pero nuestro país está lejos de implementar un desarrollo sustentable, dado el avance de las industrias extractivas, como la minería a cielo abierto; la explotación depredatoria de los recursos marinos; el uso de agroquímicos para el monocultivo de la soja, la ganadería extensiva, etc. Todo lo cual demanda implementar acciones urgentes para resolver estas cuestiones y asegurar la calidad de vida de la población y no hipotecar las generaciones futuras.

Finalmente en cuanto al objetivo de promover una asociación global para el desarrollo, los últimos diez años y la eclosión del modelo neo-liberal, han visto surgir nuevos bloques regionales impulsados por los actores políticos locales, tendientes a solucionar las problemáticas propias de los países de la periferia, en contraposición a las ya fracasadas soluciones para todo tiempo y lugar que caracterizaron al período del Consenso de Washington. Esta situación abre las posibilidades de construcción de nuevos actores regionales con el poder suficiente para enfrentar la imposición de las políticas neoliberales que asolaron la región en los últimos años, con sus secuelas de desocupación hambre y pobreza para amplios sectores de la población afectados por esas políticas.

Por último, a partir de las experiencias de estos años las OSC entienden que si bien se han sancionado leyes tendientes a proteger los derechos de los sectores sociales más vulnerables, la violación de las mismas es más la regla que la excepción. Como pudo verse a lo largo del informe, la brecha existente entre la normativa y la realidad se vio resaltada como una fuerte preocupación entre las OSC. Otro de los denominadores comunes de la preocupación de las OSC son las serias disparidades regionales en relación a la mayoría de los indicadores sociales, no sólo entre las regiones, sino al interior de las mismas.

A lo largo del informe se han realizado propuestas para resolver cada una de las problemáticas que recogen estos objetivos. Las mismas no serán, ni pueden ser, el fruto de la dádiva del gobernante de turno. La conquista de los derechos fue, es y será el resultado de la lucha de los pueblos. En ese sentido, fortalecer la democracia participativa, incorporando mecanismos populares de participación ciudadana, de debate y de toma de decisiones, es la condición necesaria para que una sociedad civil conciente y movilizadora, apunte el accionar de los representantes y exija al Estado la garantía de sus derechos.