

A P O R T E S

PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL

Año 24 - N°34



Seminarios de Políticas Públicas: Una gestión para el desarrollo

CÓMO DENSIFICAR LA REGIÓN METROPOLITANA

Guillermo Tella - Martín Muñoz

BUENOS AIRES METROPOLITANA, POR UNA ARGENTINA MEJOR

Pedro del Piero

DESAFÍOS EN LA MOVILIDAD METROPOLITANA

Andrés Burthagaray

LA ARGENTINA EN EL PARADIGMA DE LA BIOECONOMÍA

Eduardo Trigo

INICIATIVA BIOECONOMÍA ARGENTINA

Alit Fasce

BIOCONVERSIÓN DE RESIDUOS AGROINDUSTRIALES EN PRODUCTOS DE ALTO VALOR AGREGADO

Gustavo Schujman

EL BIG DATA Y LA TELEDETECCIÓN SATELITAL

Dora Elisa Vilaseco

LA NUEVA AGRICULTURA DIGITAL

Guillermo Salvatierra

DESARROLLO HUMANO Y GOBIERNO ABIERTO

Sofía Laferrère de Pinedo

UN ABORDAJE MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA INFANTIL EN LA ARGENTINA

Iannina Tuñón - Santiago Poy

PROTECCIÓN SOCIAL Y PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS DE INGRESOS EN AMÉRICA LATINA

Santiago Boffi

CUIDADO DE CALIDAD PARA LA PRIMERA INFANCIA DE LA MANO DE LA ECONOMÍA SOCIAL

Ana Laura Valazza

LAS AGENDAS DE GÉNERO Y PRIMERA INFANCIA EN ARGENTINA

Gala Díaz Langou - Alejandro Biondi



ASOCIACIÓN DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES

A P O R T E S

PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL

Año 24 - N° 34

*DECLARADA DE INTERÉS LEGISLATIVO POR LA
HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS
Resolución N° 5.363 D - 1997*

*Y POR EL HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN
Resolución N° 92 S - 1998*

*DECLARADA DE INTERÉS CULTURAL
POR LA LEGISLATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE
BUENOS AIRES
Resolución N° 289 / 2003*

ASOCIACION DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES

AUTORIDADES

Presidenta

Mercedes Rivolta

Secretaria

Silvina Campisi

Prosecretario

Roberto Tomasino

Tesorero

José Casanova

Protesorero

Enrique Cambours

Vocales titulares

Rita Tanuz
Enrique Palmeyro
Cristina Solanas

Revisores de Cuentas

Mariano Fernández Landoni

Es una entidad civil sin fines de lucro creada por los integrantes del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Su propósito es llevar adelante las acciones necesarias para asegurar el desarrollo profesional de sus asociados y la vinculación con entidades afines, nacionales o extranjeras, buscando la promoción y divulgación de valores éticos en la gestión pública como instrumentos de la democracia.

Esta Asociación ha asumido el deber de contribuir al desarrollo de una eficaz y eficiente gestión del Estado, favoreciendo la profesionalización de la función pública, la mejora continua de sus procedimientos y la innovación tecnológica. Asimismo procura que los valores que fundamentan al Cuerpo de Administradores Gubernamentales se extiendan a todos los niveles de la administración.

La Asociación institucionaliza el compromiso de sus socios con el Estado y con la Sociedad; reforzando su labor con actividades complementarias de orden cultural y científico, vinculadas a su campo de acción en el desarrollo de políticas públicas.

Uno de los pilares del funcionamiento de la Asociación es la reflexión y el debate acerca del sector público, a través de la organización de congresos, seminarios, jornadas, ciclos de conferencias, concursos de ensayos y la edición de publicaciones.

APORTES

PARA EL ESTADO Y
LA ADMINISTRACIÓN
GUBERNAMENTAL

Año 24 - N°34 - Diciembre 2018

Editora Responsable
Mercedes Rivolta

Directora Ejecutiva
Mercedes Rivolta

Consejo Asesor
Carlos Acuña
Dora Orlansky
Bernardo Kliksberg
Roberto Martínez Nogueira
José Nun
Enrique Oteiza
Oscar Oszlak
Jorge Remes Lenicov
Ernesto Villanueva
Carles Ramió Matas

Venezuela 634, 8° P. Of. 33
(C1095AAN) Buenos Aires
4342-1989 / 4345-1347
asociacionag@asociacionag.org.ar
www.asociacionag.org.ar

Diseño y Diagramación
María Guadalupe Copello
(011) 15 62198175
mguadalupecopello@gmail.com

Impresión
Linegrafic S.R.L.
Adolfo Alsina 1170 (1088)
Montserrat,
C.A.B.A., Argentina
4381-2003

Los artículos y comentarios firmados reflejan exclusivamente la opinión de sus autores. Su publicación en este medio no implica que APORTES PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL comparta los conceptos allí vertidos. La reproducción total o parcial de los artículos publicados en esta revista está autorizada a condición de mencionar la fuente.

Índice

PRÓLOGO.....	7	
INTRODUCCIÓN.....	9	
<i>Cristina Solanas</i>		
CAPÍTULO I		
<i>“Gobernabilidad y Gestión de Áreas Metropolitanas”</i>		
CÓMO DENSIFICAR LA REGIÓN METROPOLITANA.....		19
<i>Guillermo Tella - Martín Muñoz</i>		
BUENOS AIRES METROPOLITANA, POR UNA ARGENTINA MEJOR.....		55
<i>Pedro del Piero</i>		
DESAFÍOS EN LA MOVILIDAD METROPOLITANA.....		61
<i>Andrés Borthagaray</i>		
CAPÍTULO II		
<i>“Bioeconomía y Economía Circular”</i>		
LA ARGENTINA EN EL PARADIGMA DE LA BIOECONOMÍA.....		75
<i>Eduardo Trigo</i>		
INICIATIVA BIOECONOMÍA ARGENTINA		87
<i>Alit Fasce</i>		
BIOCONVERSIÓN DE RESIDUOS AGROINDUSTRIALES EN PRODUCTOS DE ALTO VALOR AGREGADO.....		93
<i>Gustavo Schujman</i>		
CAPÍTULO III		
<i>“Información y Ciencia de datos: Gobernanza, Tecnología y sus límites”</i>		
EL BIG DATA Y LA TELEDETECCIÓN SATELITAL: ALGUNOS DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES.....		101
<i>Dora Elisa Vilaseco</i>		
LA NUEVA AGRICULTURA DIGITAL.....		121
<i>Guillermo Salvatierra</i>		

CAPÍTULO IV

*“Desarrollo Humano: Actualidad
y Prospectiva”*

INTRODUCCIÓN..... [129](#)

Silvina Campisi

DESARROLLO HUMANO Y

GOBIERNO ABIERTO..... [135](#)

Sofía Laferrère de Pinedo

UN ABORDAJE MULTI-DIMENSIONAL DE
LA POBREZA INFANTIL EN

LA ARGENTINA..... [149](#)

Iannina Tuñón - Santiago Poy

PROTECCIÓN SOCIAL Y PROGRAMAS
DE TRANSFERENCIAS DE INGRESOS

EN AMÉRICA LATINA: AVANCES Y

DESAFÍOS FUTUROS..... [167](#)

Santiago Boffi

CUIDADO DE CALIDAD PARA LA
PRIMERA INFANCIA DE LA MANO

DE LA ECONOMÍA SOCIAL..... [191](#)

Ana Laura Valazza

LAS AGENDAS DE GÉNERO Y PRIMERA
INFANCIA EN ARGENTINA..... [209](#)

Gala Díaz Langou - Alejandro Biondi

Mercedes Rivolta PRÓLOGO

Presidenta Asociación de
Administradores Gubernamentales.
Directora Ejecutiva
de la Revista Aportes

Desde 1994, nuestra Asociación de Administradores Gubernamentales edita la Revista “Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental”, en la que hemos abordado diferentes tópicos vinculados con el sector público. Así, hemos enfocado alternativamente las principales políticas públicas y hemos presentado los Congresos Argentinos de Administración Pública que bianualmente organizamos.

En esta oportunidad, el número 34 de la Revista “Aportes” acerca las presentaciones realizadas por expertos académicos, del sector público y del sector privado, sobre los objetivos estratégicos planteados en relación a los Objetivos del Milenio, que se reflejaron en el ciclo de Seminarios organizados por la Asociación de Administradores Gubernamentales durante el año 2017.

Con el objetivo de abrir un espacio de intercambio y debate vinculado con las políticas públicas por venir, nuestra Asociación organizó cuatro Seminarios: “Gobernabilidad y Gestión de Áreas Metropolitanas: Innovación institucional frente a nuevos desafíos”, “Bioeconomía y Economía Circular: Innovación Tecnológica y Redes Productivas”, “Información y Ciencia de datos: Gobernanza, Tecnología y sus límites” y “Desarrollo Humano: Actualidad y Prospectiva”.

Este número de la Revista Aportes refleja distintas miradas, plurales, con un panorama general de las cuestiones emergentes que se vinculan con el desarrollo y por ende, con los desafíos que enfrentan las Administraciones Públicas.

Nos encontramos atravesando una época de cambios, que se caracteriza por la crisis de los modelos tradicionales, por la reaparición de la discusión acerca del rol del Estado y por la complejidad en aumento de las cuestiones sociales, económicas y tecnológicas. Consecuentemente, es necesario, más que nunca, pensar a nuestras administraciones públicas; que es una manera de pensarnos como sociedad. Esperamos que este número de nuestra Revista constituya una contribución en tal sentido.

Una vez más, reiteramos el firme compromiso de nuestra Asociación de Administradores Gubernamentales con la construcción de un Estado inteligente, preparado para dar respuesta a los enormes desafíos que la época presenta, vinculados con la inclusión social, el desarrollo económico, el pleno empleo, la distribución justa, la educación pública, la salud, la integración y la participación democrática. Esta nueva edición de la Revista "Aportes" es un paso más en esa dirección.

Arquitecta
Administradora Gubernamental

Cristina Solanas

INTRODUCCIÓN

En el mes de abril de 2017 la Asociación de Administradores Gubernamentales se planteó el desafío de debatir con expertos profesionales tanto del sector público como privado los temas que implicaban la necesidad de definir políticas públicas novedosas que vinieran a impulsar cambios estructurales en nuestra sociedad, promover el desarrollo de nuevos sectores económicos y posicionar a nuestro país en un escenario mundial competitivo. El contexto se presentaba con el impulso que desde el nuevo gobierno se proponía a través de la definición de los Objetivos Estratégicos y las cien líneas para la gestión que daban un marco adecuado para plantear estrategias para encarar la acción de gobierno. La necesidad de articulación interministerial, la vinculación público-privada y las necesidades reales de todos los sectores sociales requerían pensar nuevos modelos de trabajo: compartir información, poner en marcha sistemas tecnológicos transparentes en la gestión pública o desarrollar e incorporar la innovación tecnológica, aspectos que no resultaban menos importantes que sensibilizar sobre el desarrollo sustentable, la calidad de vida de la población o el desarrollo humano de las poblaciones más vulnerables.

Fue en ese marco que estructuramos un ciclo de seminarios que se orientó a identificar problemas y temáticas complejas, que requirieran nuevas miradas y que resultaran enmarcadas en las líneas estratégica del nuevo gobierno pues como administradores gubernamentales sabemos

que la gestión de esas políticas es tan importante como su definición y su diseño. En tal sentido, cada uno de los Seminarios hizo hincapié en modelos de gestión de las políticas públicas y permitió debatir sobre estrategias y necesidades para poner en marcha la acción.

El Seminario “Gobernabilidad y Gestión de Áreas Metropolitanas: Innovación institucional frente a nuevos desafíos” presentó la situación de las grandes áreas metropolitanas de nuestro país, de Latinoamérica y del resto del mundo, en las cuales se han acrecentado en los últimos treinta años los problemas vinculados a la implementación de acciones que implican la coordinación entre diversas jurisdicciones. Esto ha derivado en una desconexión entre las decisiones de inversiones públicas y privadas, en un deterioro progresivo de la calidad de vida de los habitantes de las periferias de los grandes centros urbanos y un incorrecto uso del suelo en territorios carentes de un ordenamiento territorial y que se ha visto desbordado por los asentamientos humanos de migrantes campo-ciudad o de migraciones entre países. Para enfrentar esta situación, dentro de los objetivos estratégicos, el gobierno nacional incorpora el concepto de interjurisdiccionalidad, en la planificación de obras y en la prestación de servicios, con la finalidad de lograr la mayor eficacia en las políticas públicas y contar con mejores herramientas para hacer eficaz la gestión de gobierno, en todos los niveles. En el Seminario se contó con panelistas invitados de primer nivel, expertos destacados en la temática AMBA, el Dr. Facundo Suarez Lastra, Secretario Ejecutivo de la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires; el Dr. Pedro Del Piero, Presidente de la Fundación Metropolitana; el Arq. Guillermo Tella, Director Ejecutivo del Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE) del GCBA; el Lic. Juan José Gomez Centurión, Subsecretario de Asuntos Interjurisdiccionales del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires; el Prof. Daniel Cravacuore, de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ); el Arq. Andrés Borthagaray, Director del Instituto para la Ciudad en Movimiento; el Lic. Andrés Nápoli, presidente de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y el Arq. Raúl Fernández Wagner, de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS y Universidad Nacional del Nordeste (UNNE). Todos ellos, frente a una vasta concurrencia de profesionales, académicos, alumnos y funcionarios públicos compartieron el debate sobre las problemáticas que enfrentan las áreas metropolitanas de nuestro país en especial el Área Metropolitana de Buenos Aires. En el primer panel con diversas miradas y perspectivas se abordaron temas sobre la Región Metropolitana Buenos Aires y el Federalismo de concertación; la necesidad de superar la fragmentación, coordinando políticas e incorporando la perspectiva regional para lograr mejores condiciones de gobierno en el Gran Buenos Aires; el desafío que representa el crecimiento intercensal de la región metropolitana de Buenos Aires que demandará respuestas habitacionales y requerirá de nuevas infraestructuras y servicios

y la consecuente necesidad de discutir estrategias de densificación urbana conducida; la perspectiva bonaerense, los planes en ejecución y los proyectos a largo plazo. En el segundo panel, se analizó la dinámica intermunicipal en las áreas metropolitanas argentinas en el último cuarto de siglo a través de diecinueve experiencias realizadas en trece áreas metropolitanas. Se abordó la problemática de la movilidad metropolitana, sus formas de gobierno y los proyectos alternativos que se han planteado; el proceso residencial que ha experimentado la región Metropolitana de Buenos Aires, en los últimos 35 años que demuestra a gran escala la desigualdad socio-espacial y el abordaje de las regiones metropolitanas mediante el sistema de cuencas analizando la gobernabilidad de la Cuenca Matanza – Riachuelo. A lo largo del seminario pudo dimensionarse la tarea encomendada a la COCAMBA como una gran oportunidad para avanzar en el postergado proyecto común de dotar de una institucionalidad innovadora y eficaz que permita superar la fragmentación y lograr una mejor gobernanza de la región metropolitana. Algunas de estas presentaciones las compartimos con ustedes en esta Revista.

... incorpora el concepto de interjurisdiccionalidad, en la planificación de obras y en la prestación de servicios, con la finalidad de lograr la mayor eficacia en las políticas públicas...

El Seminario “Bioeconomía y Economía Circular: Innovación Tecnológica y Redes Productivas” se enmarcó en las prioridades estratégicas para el sector productivo fijadas por el Gobierno Nacional y su objetivo fue conocer y debatir sobre las diversas experiencias del desarrollo científico/tecnológico aplicado a la matriz productiva y analizar el potencial que significa su implementación para la economía del país, el ambiente y la mejora de la calidad de vida. En los últimos años, el concepto de bioeconomía está adquiriendo vital importancia a nivel global como respuesta a las crecientes demandas poblacionales, la menor disponibilidad de recursos fósiles y las consecuencias del cambio climático. Ante estas problemáticas comienzan a evidenciarse marcadas tendencias hacia patrones productivos más sostenibles desde el punto de vista económico, social y ambiental. La bioeconomía surge como un nuevo paradigma que comprende la convergencia de las nuevas tecnologías en los sectores productivos tradicionales, implicando una etapa de transición que sustituiría el modelo de industrialización actual. El foco de las discusiones se orienta a mayores productividades en el marco de mayor sostenibilidad económica, social y ambiental. Estas tendencias conducen al uso más eficiente de los recursos naturales y a mayores requerimientos científico-tecnológicos de los procesos productivos para lograr una captura más eficiente de la energía solar y su transformación en otras formas de energía y productos. La ciencia y la tecnología son fundamentales para resolver la ecuación de

producir “más con menos” implícita en el concepto de la bioeconomía. Los procesos productivos requerirán una nueva base tecnológica y serán mucho más demandantes de conocimientos científicos para la investigación y el desarrollo, comparados con los enfoques convencionales.

Con el marco del convenio firmado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, el Ministerio de Agroindustria y el Ministerio de Producción en la materia, representantes de los mismos y de empresas privadas que trabajan bajo este nuevo paradigma productivo de sustentabilidad, expusieron sus ideas sobre los mejores caminos para difundir los principios de la economía circular y la bioeconomía. Cuando un nuevo paradigma económico y productivo irrumpe en los contextos socio económicos y políticos, los diversos actores se enfrentan a preguntas clave que no sólo apuntan al qué sino al cómo afectarán estos cambios a su propia existencia, a sus modalidades de trabajo, a su contexto, a los recursos disponibles y en especial a la gente involucrada en esa nueva tecnología. ¿Tiene que ver este nuevo modo de producción con la sostenibilidad, con los mercados? ¿Podrá generar empleo e impulsar los mercados regionales sin descuidar la ecología? ¿En qué medida impactará en el uso de los recursos naturales? ¿Tendrá un impacto positivo o negativo respecto del cambio climático? ¿Es la agroindustria un actor fundamental para el desarrollo de la bioeconomía y de qué manera la ciencia y la tecnología asumen un rol determinante en esta nueva agenda? Finalmente ¿podrá la bioeconomía llevar a la Argentina a destacarse en términos económicos y en términos de desarrollo social, generando nuevos empleos mejorando así la calidad de vida de los argentinos? Los expositores, cada uno desde su mirada y su rol fueron respondiendo a estas incógnitas.

En el primer Panel denominado “Políticas públicas para la promoción de la Bioeconomía: gestión público-privada de los modelos biotecnológicos”, el Ing. Agr. Eduardo Trigo, asesor de la Secretaría de Agregado de Valor del Ministerio de Agroindustria, expuso sobre la Biotecnología Argentina como llave estratégica para un modelo de desarrollo tecnológico-productivo, señalando las oportunidades que brinda la bioeconomía, y su desarrollo a nivel global, poniendo de manifiesto los diferenciales que la Argentina posee para poder aplicar el modelo, sus fortalezas y el camino a recorrer para ampliar su aplicación así como los beneficios del mismo para alcanzar los objetivos de desarrollo sustentable. En representación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, la biotecnóloga Alit Fasce, presentó la actuación del ministerio y la distribución de fondos en temas como biomasa, biocombustibles y biorrefinerías así como casos de éxito en diversos sectores y regiones y destacó la importancia del Convenio firmado por los tres ministerios presentes para realizar las acciones de manera horizontal y articulada señalando el

impacto a futuro que tendrán las acciones para impulsar el desarrollo de estos nuevos conceptos en el sistema productivo nacional. Desde el Ministerio de Producción, el Lic. Carlos Pallotti, Subsecretario de Servicios Tecnológicos y Productivos disertó sobre la importancia de las tecnologías sustentables y el rol de la Economía del Conocimiento, destacando la necesidad de apuntalar el sistema educativo para alinear la formación y capacitación de los futuros recursos humanos que se sumarán a estos nuevos modelos productivos.

El segundo panel denominado “Actores regionales y sectoriales: innovación y tecnología para una producción sustentable”, contó con la presencia de dos empresas privadas de primer nivel, INMET y Porta Hnos. En nombre de la primera, el Lic. Gustavo Schujman expuso la evolución de la empresa constituida para desarrollar soluciones tecnológicas de bajo impacto ambiental tomando los procesos de Bioconversión de residuos agroindustriales en productos de alto valor agregado, como eje de su presentación. Por la empresa Porta Hnos. expuso su Presidente, Cr. José Porta, desplegando el proceso innovador de las plantas de producción de bioetanol denominadas Minidest, que cambian el paradigma productivo y se enmarcan en el concepto de economía circular e integración agrícola, ganadera e industrial con un fuerte componente de procesamiento informático basados en el potencial de las TIC’s. Los expositores presentes coincidieron en que el carácter disruptivo de este nuevo paradigma pone al Estado ante el enorme desafío de modernizarse, también en este campo y generar y difundir al interior de la administración pública, de todos los niveles del Estado, los conocimientos necesarios para que puedan aprovecharse las enormes oportunidades que la Argentina posee. Ello requiere la gestión articulada de las políticas públicas a la par de los avances tecnológicos y por tal razón, hicieron un llamado al Cuerpo de Administradores Gubernamentales para sumar su capital humano y experiencia a apoyar estas acciones de prioridad nacional para alcanzar los objetivos de desarrollo sustentable.

El tercer seminario que presentamos “Información y Ciencia de datos: Gobernanza, Tecnología y sus límites” tuvo como objetivo conocer y debatir sobre las Ciencias de Datos, su tecnología y aplicaciones recibiendo a destacados profesionales que expusieron los alcances y las posibilidades de la utilización de las plataformas tecnológicas actuales tanto para el sector público como para el sector privado. La apertura del Seminario estuvo a cargo Dr. Alejandro Mentaberry, Coordinador Ejecutivo del

... empresas privadas que trabajan bajo el nuevo paradigma productivo de sustentabilidad, expusieron sus ideas sobre los mejores caminos para difundir los principios de la economía circular y la bioeconomía.

Gabinete Científico Tecnológico del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva quien planteó la necesidad de apoyar desde el Estado, el desarrollo y la innovación tecnológica y los esfuerzos que desde el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva se han realizado para apoyar a los especialistas que incursionan en estas tecnologías. Destacó asimismo la importancia del Seminario en cuanto a sensibilizar y transferir estos conocimientos a los funcionarios y profesionales que utilizan información en cada una de sus áreas. El Dr. Diego Bendersky inició el panel planteando los alcances de Big Data y la evolución histórica de los almacenamientos de datos para luego presentar los diversos modelos de procesamiento para la obtención de la información. Finalmente, planteó las dificultades que surgen frente a la enorme disponibilidad de datos y sus cruzamientos y los problemas éticos por la pérdida del anonimato y la privacidad de los datos personales. Posteriormente y en representación del sector privado expuso el Dr. Juan Echagüe, CEO de la empresa PRACTIA SA, quien desarrolló ampliamente, todos los servicios que desde la empresa se ofrecen al mercado utilizando las plataformas de procesamiento Analytcs y destacó la necesidad del diseño de modelos matemáticos para desarrollar la inteligencia de la información brindando así mejores servicios a los clientes/usuarios. Como invitada especial se contó con la participación vía Internet de la Dra. Angélica Gutiérrez, coordinadora de AmeriGeo, la empresa satelital que procesa datos y genera información para numerosos países del mundo, que ha celebrado convenios con 16 países de América, dentro de los cuales se encuentra la Argentina para el uso de la información que procesan en diversas áreas: biodiversidad, emergencias, agua, salud y otras. AmeriGeo mantiene relación con el Ministerio de Modernización, a raíz de las plataformas de Datos Abiertos que actualmente se han instalado en el gobierno nacional. Finalmente, el Ing. Guillermo Salvatierra de FRONTEC, expuso sobre la utilización de las nuevas tecnologías en el sector agrícola y destacó los servicios que hoy día ofrece la empresa a 9000 productores cubriendo cerca de 3 millones de has aproximadamente de nuestro territorio, en cuanto a información que hoy día se conoce como agricultura de precisión o agricultura inteligente.

El cuarto Seminario que presentamos denominado “Desarrollo Humano: Actualidad y Prospectiva” se enmarcó en las prioridades estratégicas establecidas por el Gobierno Nacional y su objetivo fue conocer y debatir sobre la realidad actual de las políticas vinculadas al desarrollo Humano en la Argentina en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sustentable y la visión del desarrollo humano en una agenda a futuro, recibiendo a destacados profesionales que expusieron sus miradas en base a investigaciones sobre la realidad actual y sus posibles enfoques para un abordaje integral del tema. En la apertura del Seminario se contó con la participación del Dr. Fernando Lorenzo, Coordinador Ejecutivo del

Consejo Consultivo de la Sociedad Civil del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto quien planteó la importancia de la participación de la sociedad civil en espacios de articulación con los gestores de políticas públicas y manifestó el acompañamiento que da el Consejo Consultivo de la sociedad civil en este punto.

Durante el seminario se consideraron diversas aristas del problema complejo que debemos enfrentar y en vista a definir las políticas públicas necesarias para coordinar la implementación y adaptación de la Agenda 2030 entre las distintas instancias gubernamentales.

El Lic. Santiago Boffi inició el panel analizando los avances y desafíos futuros de los sistemas de Protección social en América Latina. Puso de manifiesto la evolución de los sistemas de seguridad contributivos incorporando esquemas no contributivos de protección social que conviven con los sistemas tradicionales y vinieron a dar cobertura a los sectores que quedaban desprotegidos configurando una nueva realidad en materia social. Puso de manifiesto el desafío existente para generar sistemas sociales inclusivos y sustentables en el tiempo. La Lic. Gala Díaz Langou en representación de CIPPEC desarrolló ampliamente, los importantes avances desarrollados en Argentina en los últimos años en materia de protección social dejando en claro como la situación actual y la transición demográfica a futuro plantean nuevos desafíos que deberán ser urgentemente atendidos para avanzar hacia la meta de pobreza cero. Centró su exposición en las tensiones entre infancia, cuidado, crianza y la posibilidad de acceder a un trabajo rentado de las madres, puso de manifiesto la situación existente e hizo mención a acciones llevadas a cabo por otros países en la materia y en la necesidad de poner a disposición de las madres centros de cuidado que garanticen estándares de calidad comunes para avanzar en el cumplimiento del Objetivo 5 equidad de género. El siguiente invitado Santiago Poy basó su presentación en la exploración de diferentes metodologías multidimensionales para aproximarse al estado de situación del desarrollo humano de las infancias en Argentina basados en un “enfoque de derechos” en base al cual se definen umbrales exigibles de manera legítima. Destacó que por sus características los ODS estimulan mediciones multidimensionales que permitan hacer seguimiento dado que atender las distintas dimensiones del derecho requiere políticas específicas siendo un desafío para la política pública. Estas medidas constituyen valiosas herramientas de seguimiento y evaluación de diferentes instrumentos. Presentó las dimensiones

... importantes avances desarrollados en Argentina en los últimos años en materia de protección social dejando en claro cómo la situación actual y la transición demográfica a futuro plantean nuevos desafíos...

de los derechos que deberían medirse para aproximarse al estado de situación de las privaciones en la infancia: alimentación, saneamiento, educación/estimulación /salud/ información/vivienda. Presentó datos sobre incidencia de las privaciones multidimensionales según distintos parámetros provenientes del Observatorio de la Deuda Social de la UCA. Cerrando esta primer parte, el Dr. Pablo Vinocur destacó las bases de la agenda 2030 en tanto plan de Acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad que gira en torno a 17 Objetivos y 169 Metas, integradas e Indivisibles y apuntan a las 3 dimensiones del desarrollo sostenible: económico, social y ambiental. Puso de manifiesto los desafíos que representa para la política pública en distintos órdenes y en particular en construir conjuntamente con todos los actores públicos un diagnóstico común del punto de partida. Remarcó las grandes coincidencias acerca de las políticas y su financiamiento, el importante papel de las instituciones; los desafíos y posibilidades que presentan los problemas actuales y las oportunidades que el futuro trae.

En el segundo panel Sofía Laferrere de Pinedo, compartió su mirada respecto de la importancia del gobierno abierto para el desarrollo humano y la definición de políticas públicas. Resaltó la necesidad de la participación activa de la sociedad civil para promover la transparencia en las gestiones de gobierno, los efectos positivos de la colaboración a fines de enriquecer el debate público y la participación democrática; la necesidad de generar espacios de encuentro y canales de comunicación para el ejercicio activo de los ciudadanos en el diseño de políticas públicas. Finalizando, la Dra. Ana Laura Valazza, miembro del Programa Argentina 2030 de la Jefatura de Gabinete de Ministros expuso los alcances del mismo y transmitió los fundamentos de un nuevo enfoque y marco teórico para las políticas públicas. Señaló que la experiencia recogida en las mesas de trabajo impulsadas por el Programa Argentina 2030 marcaba una enorme coincidencia con las presentaciones efectuadas en el Seminario en cuanto a la importancia que se le debe asignar a trabajar por los derechos de la primera infancia como prioridad para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y planteó la necesidad de transmitir a la sociedad los diagnósticos que se están realizando, en un lenguaje claro y preciso, a efectos de lograr una verdadera sensibilización hacia el tema, lograr compromiso para asumir responsabilidades de parte de todos los sectores sociales y así alcanzar mejoras en aspectos tan sensibles y complejos como es el tratamiento de la primera infancia y la incorporación al trabajo de las jóvenes madres.

Espero que los trabajos que hemos incluido en la presente Revista sean considerados por ustedes como un verdadero aporte para las políticas públicas y la gestión de gobierno con miras a lograr una Argentina inclusiva y sustentable.

CAPÍTULO I

***“GOBERNABILIDAD Y
GESTIÓN DE ÁREAS
METROPOLITANAS:
Innovación institucional
frente a nuevos desafíos”***

Director Ejecutivo del Consejo
de Planeamiento Estratégico
de la Ciudad de Buenos Aires

Guillermo Tella Martín Muñoz

Región Metropolitana | Corredores | Estructura policéntrica | Conectores urbanos | Densificación

CÓMO DENSIFICAR LA REGIÓN METROPOLITANA: Estrategias y acciones para una ciudad más compacta y eficiente

COLABORACIÓN: ESTELA CAÑELLAS

La región metropolitana de Buenos Aires crece intercensalmente a un ritmo del 14% de su población. Esto implica que para el año 2020 habrá cerca de 2 millones de habitantes nuevos que demandarán respuestas habitacionales y requerirán de nuevas infraestructuras y servicios. Es indispensable entonces desarrollar estrategias de densificación urbana conducida que permita orientar el crecimiento sobre corredores y afianzar una estructura metropolitana policéntrica. En las últimas décadas, su proceso tendencial de densificación ha generado una desarticulada constelación de centralidades y subcentralidades urbanas en torno a su malla radiocéntrica.

En lugar promover su extensión en baja densidad, que la torna tan gravosa, el presente trabajo propone abordar nuevas estrategias de desarrollo de los centros urbanos desde los enfoques en debate a nivel mundial referidos a: la ciudad compacta, la sustentabilidad, el desarrollo orientado al transporte, la ciudad “caminable” y el aprovechamiento eficiente de la infraestructura instalada. Desde esta perspectiva, para alcanzar una mejor comprensión sobre:

- ¿Cuáles son las características deseables de un centro urbano moderno, funcional y sustentable y qué elementos preexistentes que permitiesen desarrollarlo?
- ¿Cómo afrontar un proceso ordenado de densificación metropolitana para la concreción de tales centros y qué infraestructuras y equipamientos demandaría?
- ¿Cuáles son las principales obras a realizar en los próximos años para contribuir a una ciudad más densa y compacta, que optimice la dotación de redes e infraestructuras?

La presente propuesta está dirigida a analizar alternativas dentro del proceso de densificación aludido, de manera de poder llegar a ofrecer una serie de posibles puntos de partida, nuevas estrategias y escenarios factibles de concretarlas, orientado a formular recomendaciones que enriquezcan el debate sobre la densificación del sistema de centros urbanos de la región metropolitana de Buenos Aires. Su propósito es aportar insumos para el debate público, que oriente y favorezca un escenario de inversión, que facilite el proceso de toma de decisiones, que permita esclarecer las reglas de juego y que organice miradas y discursos en el contexto del desarrollo urbano trazado en aras del bien común y el interés general.

El trabajo aborda la complejidad metropolitana actual y los efectos que la reorientación de su densificación deseada traería aparejada. De esta manera, se plantean escenarios de intervención que permitan prevenir procesos de consolidación urbana y de densificación demográfica con el propósito de poner de relieve elementos, procesos y actores.

Una prospectiva posible

La Región Metropolitana de Buenos Aires ha generado una expansión sin precedentes de la superficie urbana desacompañada con respecto a dónde se produjeron los incrementos de población, como se puede apreciar en las imágenes satelitales que acompañan este párrafo. Visto en conjunto, esto se traduce en una significativa disminución de la densidad poblacional, tornando poco eficientes y sumamente costosa la dotación de equipamientos, infraestructuras y servicios públicos.

Para un desarrollo urbano más eficaz, incluyente, equitativo y sustentable se requiere transitar hacia un escenario donde el transporte público sea el componente alrededor del cual se genere la densificación residencial.

Esto implica generar un modelo de desarrollo urbano orientado al transporte –Modelo TOD (Transit-Oriented Development)–. En consecuencia, a partir de los sistemas de movilidad existentes y su articulación efectiva, se formularán diferentes estrategias destinadas a generar una densificación conducida de: Centros existentes, Nuevas centralidades, Corredores regionales, Conectores urbanos, Periferia rururbana, Vacíos intersticiales y Asentamientos informales.

En este marco, se presenta una serie de satelitales de la Región Metropolitana de Buenos Aires con distinción de categorías de tejido según de la mancha urbana correspondiente a los años 1990, 2001 y 2010, donde se pone en evidencia los contrastes del proceso de ocupación del suelo. (Imágenes 1 - 2 - 3)

... un escenario donde el transporte público sea el componente alrededor del cual se genere la densificación residencial.

A partir de cada estrategia, se elaborarán acciones tendientes a desarrollarlas conforme a:

- Parámetros de expansión urbana y densificación edilicia

Plantear patrones de crecimiento urbano en términos relativos y capacidades constructivas, ocupación del suelo, patrones de explotación intensiva y variables de verticalización.

- Criterios de dotación de infraestructura y equipamiento

Plantear lógicas y los mecanismos de provisión de servicios, de infraestructura y de equipamiento en los escenarios de centralidad que se seleccionen.

- Criterios de movilidad y transporte metropolitano

Plantear lógicas y dinámicas de movilidad de la población junto con la provisión de servicios, infraestructura y equipamiento en los escenarios de centralidad identificados.

- Criterios de la normativa urbanística y edilicia

Plantear parámetros principales urbanísticos y edilicios, su articulación con planes de ordenamiento, el carácter prescriptivo e instrumental, y mecanismos de regulación.

- Instrumentos de incentivo a la ocupación del suelo

Plantear herramientas de incentivos a la ocupación de suelo no construido, impuestos prediales, urbanización consorciada en los escenarios de densificación.

La estructura del sistema de centralidades urbanas en la RMBA en 2004 sumada a los flujos de transporte de pasajeros y TMDA permiten una clara visualización de las dinámicas metropolitanas a principios de este siglo. (Imágenes 4 -5)

A continuación expondremos brevemente las propuestas para cada sector:

1. Centros existentes

Entendemos que una piedra basal desde la cual partir en el proceso de densificación de la RMBA –como en toda Región o Área Metropolitana existente– debe ser partir de los centros urbanos existentes. Las razones pueden resultar primordialmente obvias, pero nos resulta pertinente hacerlas presentes a continuación:

- Son, en mayor parte, zonas que cuentan con gran diversidad de actividades institucionales, comerciales y de servicios –más residencia como uso complementario– que generan, así, funciones superpuestas que enriquecen la diversidad de la vida urbana.
- Son zonas que, en muchos casos, detentan los mayores indicadores urbanísticos, no obstante lo cual, no han desplegado a la fecha el total del aprovechamiento constructivo potencial.
- Presentan un alto grado de convergencia de diversas modalidades de transporte masivo de pasajeros.
- Evidencian escenarios óptimos de y para la interacción social en el espacio público a nivel peatonal.
- Son áreas que reciben primordialmente la inversión del Estado local y, accesoriamente, el Provincial y Nacional, no obstante lo cual presentan en la gran mayoría de los casos grandes déficits o deterioro tanto de la infraestructura de redes como de la de transporte y movilidad e, incluso, del espacio público.
- Presentan los índices más altos de consolidación y ocupación del suelo, aunque persisten aún parcelas aisladas que se encuentran en diversas situaciones de abandono o de desaprovechamiento o desvalorización constructiva: vacante, baldía, derruida, construcción paralizada, tugurizada.
- Desde un punto de vista procesual, se observa que los centros urbanos de la RMBA experimentan una dinámica pulsante de expansión y densificación regida por una tendencia al alza de los valores del suelo sometida a las variaciones cíclicas de los procesos macroeconómicos. Esto implica reconocer, una vez más, la impronta de las lógicas del mercado inmobiliario que prioriza al inmueble como bien de cambio antes que como bien de uso.

1.1 Parámetros de expansión urbana y densificación edilicia

Frente a este escenario, entendemos que las estrategias a proponer sobre los parámetros de expansión urbana y densificación edilicia se deben centrar en:

- El fortalecimiento de la densificación por usos mixtos en áreas centrales, favoreciendo con ello la superposición de funciones que aseguren

la diversidad y densidad de actividades, evite la monofuncionalización y contribuya a la vitalidad de los centros a toda hora del día.

- La densificación alta con orientación al transporte: privilegiar la densificación de las áreas centrales en torno a ejes de expansión ligadas al transporte masivo de pasajeros, en especial, aquellos ligados al movimiento pendular con la ciudad de Buenos Aires y otros centros de la RMBA.

• Se aconseja regular escalonadamente la altura de las edificaciones dentro del tejido regular, liberando las mismas sobre los ejes de las arterias principales que tengan un ancho superior a 20 metros, de forma tal que esto permita afirmar su jerarquía estructural del territorio y sacar mejor provecho de su mayor capacidad de carga en la demanda de espacio público.

... fortalecimiento de la densificación por usos mixtos en áreas centrales, favoreciendo con ello la superposición de funciones...

1.2 Criterios de dotación de infraestructura y equipamiento

Con respecto a la dotación infraestructura y equipamiento, se propone:

- La dotación prioritaria de infraestructura y equipamiento acordes a la densificación potencial.
- La habilitación de premios constructivos previstos por la normativa vigente únicamente cuando se haya asegurado la factibilidad en la provisión adecuada de los servicios de infraestructura y equipamiento acorde a la densidad poblacional potencial.
- La jerarquización del espacio público, su tratamiento y forestación como “equipamiento verde”.

1.3 Criterios de movilidad y transporte metropolitano

La orientación estratégica principal del conjunto de este trabajo es sacar partido de la proximidad a los medios públicos de transporte masivo, en especial, los guiados como los ferrocarriles, los subterráneos, los tranvías o premetros, las líneas de “metrobus” y otros asimilables. Así es que, en ese sentido, se plantean las siguientes propuestas:

- La orientación de la densificación en torno a los nodos de transferencia de los servicios públicos masivos de pasajeros –especialmente estaciones de ferrocarriles y/o subterráneos– con el fin de acortar distancias de traslado, y desalentar el uso del automóvil particular.
- El propiciamiento de la construcción de centros de trasbordo multimodales donde fuere oportuno y factible, especialmente en las cabecezas terminales e intermedias de las estaciones de pasajeros en la RMBA.
- El fomento de la construcción de edificios subterráneos de cochetas bajo las estaciones de ferrocarriles o nodos multimodales como puntos de transbordo entre el transporte individual y el masivo de pasajeros.

1.4 Criterios de la normativa urbanística y edilicia

A fin de acompañar las estrategias planteadas, claramente entendemos que es preciso acompañarlas mediante las siguientes líneas de acción:

- El otorgamiento de mayor potencial constructivo en las zonas en torno a los nodos de transporte y movilidad acompañando la provisión de infraestructura y equipamiento acorde a demanda potencial y no a la inversa.
- El fomento de la preservación y conservación de aquellas edificaciones y otros hitos urbanos que contribuyan a consolidar la identidad local a partir de elementos patrimoniales singulares y significativos integrados al espacio público.
- El aumento de los espacios circulatorios peatonales mediante incentivos para la apertura al uso público de superficies libres del dominio privado.
- El fomento de figuras comerciales como basamentos y galerías.
- En cuanto a indicadores numéricos, se aconsejan densidades de entre 500 a 1500 hab/ha en edificaciones con hasta FOS 0,6 – FOT 3 (sin premios) á 5,1 (con hasta 70% de premios si cumple con las condiciones previstas en la normativa con respecto a dotación de servicios acordes y superficies mínimas) y con alturas límites liberadas sobre los ejes de las arterias principales.

1.5 Instrumentos de incentivo a la ocupación del suelo

Finalmente, entendemos que es necesario precisar aquellas herramientas de gestión urbana que permiten viabilizar las estrategias planteadas gracias a:

- La habilitación de los máximos de densidad y capacidad de aprovechamiento urbanístico, previstos en la normativa vigente en las zonas a densificar como premio por dotación de infraestructura y equipamientos acordes a la demanda potencial y no a la inversa.

Gran parte de los municipios del AMBA han definido zonificaciones que habilitan los indicadores máximos de ocupación del suelo y densidad así como la aplicación de los premios estipulados por ley, en respuesta a la demanda de localizaciones centrales y el impulso del mercado inmobiliario. Sin embargo, en general no queda explícitamente definida la necesidad de contar con la existencia o capacidad necesaria de la infraestructura y servicios básicos (agua, cloaca, electricidad, gas) que permita atender la demanda potencial, resultando ambiguos los certificados de factibilidad o pre-factibilidad requeridos.

En la CABA, estas cuestiones fueron tema de discusión en la década pasada lo que originó un estudio específico para evaluar la capacidad de carga de las redes que permitió avalar las densificaciones en los distintos barrios. Asimismo, el crecimiento poblacional que surge de la densificación en general implica el colapso de algunos equipamientos necesarios, especialmente los sanitarios y los educativos. Esto conlleva

una disminución de las posibilidades de atención y desarrollo de la población en general.

Por lo tanto, se considera imprescindible como piso de condiciones, por un lado, que la habilitación de premios se efectivice solamente en el caso de que existan la infraestructura y la red de servicios básicos, así como una capacidad de carga comprobada de las mismas que permita asegurar el servicio a la población potencial. En ese sentido, es necesario atender el espíritu del art. 62 de la Ley 8912/79. Por el otro, se hace necesario que las gestiones locales que impulsan un alto crecimiento poblacional en sus territorios consideren la necesidad de ampliar paralelamente la capacidad de los equipamientos, especialmente los sanitarios y los educativos, para atender a la potencial demanda. Estas salvedades apuntan a tener una mirada más integral de la densificación y a un desarrollo sustentable del centro urbano.

... se hace necesario que las gestiones locales que impulsan un alto crecimiento poblacional en sus territorios consideren la necesidad de ampliar paralelamente la capacidad de los equipamientos...

- La habilitación de los premios reconocidos por el Decreto Ley 8912/77 (hasta un 70%) si se cumple con los criterios de superficie y ancho mínimo de fraccionamiento de suelo previstos en la zonificación, con el fin de evitar situaciones irregulares que tienden al hacinamiento.

• La incorporación de premios constructivos por incorporación de espacios de dominio privado al uso público, de manera de aumentar el tránsito peatonal y el uso comercial de plantas bajas, especialmente, en figuras como basamentos y galerías interconectados hacia el pulmón de manzana.

• El desarrollo de instrumentos de escala municipal con el fin de movilización del suelo urbano ocioso, dentro del marco de las disposiciones de la Ley 8912 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. En efecto, las áreas centrales suelen presentar no sólo suelos vacantes sin uso específico, sino también inmuebles que se encuentran con edificaciones paralizadas o degradadas. Esta situación se traduce en una urbanización de baja densidad y compacidad además de una baja calidad urbana y sub-utilización de las infraestructuras y servicios. Sin embargo, estos inmuebles que no contribuyen al desarrollo urbano van cobrando valor a medida que el sector urbano se va consolidando por el accionar de terceros, ya sean públicos o privados.

En función de lo expuesto, se considera que es necesario considerar la oportunidad de impulsar la puesta en producción de estos predios con medidas que apelen a la responsabilidad de los propietarios en el

desarrollo urbano. La movilización de suelo urbano requiere formular normativas que apliquen una alícuota sustancialmente superior a los servicios municipales de las parcelas declaradas estratégicas por el gobierno local, hasta tanto comience su urbanización. (Ej.: Decreto 2876/09, Municipio de San Fernando).

Sin embargo, para estimular a los propietarios de estos predios a urbanizarlos se considera también necesaria una acción combinada de este instrumento de sanción con otros que conlleven ventajas en caso de decidir desarrollarlos. Para este fin, se puede considerar alguno de los incentivos que se mencionan en este documento, dependiendo el tipo de centralidad del que se trate.

- La prioridad de compra de parcelas o inmuebles estratégicos. La densificación de sectores específicos de los centros urbanos conlleva la necesidad, por parte del gobierno local, de extender la prestación de servicios urbanos, con lo cual la posibilidad de localizar equipamientos en lugares estratégicos tienen un rol central. Especialmente, debido a la potencialidad que estos tienen como catalizadores del desarrollo de las centralidades, por lo que la existencia de terrenos estratégicos para su localización en manos públicas es de vital importancia para estos fines. Asimismo, inmuebles de alto valor patrimonial, ambiental o identitario que se considere ineludible preservar suelen ser de interés también para potenciar el desarrollo de áreas centrales. Por estos motivos, se considera necesario implementar a nivel local, en los distritos que aún no lo contemplan, una regulación que habilite el derecho de compra preferencial sobre inmuebles específicamente identificados y por un lapso de tiempo definido, en el momento en que sean objeto de enajenación onerosa entre particulares.

- Incentivos fiscales y premios para impulsar el desarrollo urbano. Este tipo de mecanismos busca otorgar estímulos diversos a la inversión inmobiliaria que permitan orientar el desarrollo urbano de acuerdo a las pautas establecidas en los instrumentos normativos y de planificación. En esa línea, los incentivos que se recomienda implementar tienen el fin de asegurar soluciones arquitectónicas y urbanísticas que promuevan una configuración urbana coherente con los criterios recomendados en la estrategia de densificación propuesta, en lo referido a la dotación de infraestructuras y equipamiento social, a la funcionalidad y a los parámetros morfológicos.

- Estímulos a la recuperación y preservación de inmuebles patrimoniales. La preservación y rehabilitación de inmuebles patrimoniales tiene la particularidad de por un lado, funcionar como intervenciones en piezas fundamentales para el desarrollo de centralidades, especialmente porque por su valor identitario dinamizan el sector dando lugar a actividades culturales y turísticas. Pero por otro lado, suelen provocar gentrificación, ya que edificios degradados de uso habitacional incrementan su precio

por la mejora, provocando el desplazamiento de la población residente de menores ingresos.

Por lo tanto, el equilibrio entre distintos instrumentos de promoción y de los que propician la oferta de suelo es fundamental para lograr el mejoramiento de las condiciones de los inmuebles catalogados como patrimoniales y la permanencia de los residentes. En efecto, instrumentos como las exenciones fiscales aplicados a impuestos o gravámenes sobre los inmuebles así como subsidios que permitan encarar la rehabilitación o mantenimiento son fundamentales para movilizar inmuebles deteriorados, pero tienden a inducir aumentos del precio del suelo por el mejoramiento de la situación de la propiedad en el mercado. Por lo que es necesario combinarlos con otros instrumentos, ya mencionados, para incentivar la oferta de suelo en el área de manera de evitar la expulsión de población.

... la rehabilitación sujeta a una combinación de tipo de vivienda e instrumentos de promoción también resulta efectiva en unidades ofertadas a la venta.

La experiencia positiva de algunas ciudades, como Viena, indican que créditos subsidiados a largo plazo para la rehabilitación atados a la condición del mantenimiento de alquileres a bajo costo para los residentes y también el apoyo a partir del otorgamiento de subsidios a los sujetos de menores recursos para enfrentar el alquiler son combinaciones efectivas. Asimismo, la experiencia de Quito indica que la rehabilitación sujeta a una combinación de tipo de vivienda e instrumentos de promoción también resulta efectiva en unidades ofertadas a la venta. En este caso, viviendas a precio de mercado se mixturaron en el mismo edificio con vivienda social. Estas últimas son adquiridas con un aporte del comprador, una subvención pública y un préstamo hipotecario a bajo interés.

- Contribución por mejoras. El fomento de la densificación de áreas centrales puede requerir la realización de obras de infraestructura, equipamientos y espacios públicos que colaboren con la consolidación y hagan atractivo el sector para la inversión privada. Estas intervenciones son, en general, solventadas por presupuestos del sector público y de acuerdo con el tipo del que se trate produce beneficios a la población usuaria en general y un área de impacto que valoriza el suelo, induciendo beneficios particulares a los propietarios.

La contribución por mejoras es un instrumento que permite cobrar un porcentaje del total o de parte de la inversión luego de la ejecución de forma proporcional a los beneficiarios de las mismas. De esta forma, es posible recuperar lo que se estipule del costo total de la intervención y redistribuir estos beneficios a otros sectores de la ciudad. Este es un instrumento que ha sido utilizado con frecuencia para recuperar los fon-

dos invertidos en el tendido de redes de servicios, como agua, cloacas, gas, entre otros y en el mejoramiento de la infraestructura de movilidad.

- Fondo de desarrollo urbano. Esta es una cuenta de capital específica de la que pueden disponer las autoridades competentes en el desarrollo urbano para financiar las obras de infraestructura y equipamientos necesarios para el desarrollo urbano. Los fondos surgen de los aportes derivados de la aplicación de diversos instrumentos urbanísticos como las contribuciones por mejoras, convenios urbanísticos, la captura de renta por valorización inmobiliaria, así como otro tipo de contribuciones como donaciones o multas. La característica esencial de este fondo es que puede ser invertido exclusivamente en inversiones de desarrollo urbano. Ejemplos de este tipo de Fondo es el Fondo Municipal de Tierra y Viviendas del Municipio de Moreno, destinado al desarrollo urbano, ambiental y regional y el Fondo permanente para la ampliación de la red de subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires. (Imagen 6)

2. Nuevas centralidades

Bajo este término, incluimos tanto aquellos espacios privados de grandes superficies comerciales surgidos desde la década de 1990 en adelante y que fueran genéricamente denominados “neocentralidades” por las funciones y gravitación dentro del sistema de centralidades urbanas hasta entonces existente, como también nos referimos a aquellas centralidades barriales surgidas en las dos últimas décadas que han ido creciendo en importancia y consolidación.

Asimismo, no podemos obviar el hecho de que es preciso remediar la carencia de servicios comerciales, financieros e institucionales en aquellos complejos habitacionales gestados en las últimas décadas, las cuales se encuentran, en su gran parte, alejados de los centros urbanos existentes y sus necesarios servicios de centralidad.

2.1 Parámetros de expansión urbana y densificación edilicia

Con relación a los presupuestos antes expuestos, se plantean las siguientes estrategias para una mejor ocupación y optimización de los usos del suelo en términos de expansión y densificación edilicia:

- Inserción de espacios de oficinas dentro de las grandes superficies comerciales de ventas minoristas.
- Fomento de nuevas subcentralidades barriales mediante el incremento de los indicadores urbanísticos dentro de un radio acotado en torno al núcleo duro de comercios y servicios en formación, sobre la base de criterios de densificación media.
- Jerarquización del espacio público de las arterias estructurantes de las subcentralidades barriales.
- Formación y fomento de nuevas subcentralidades barriales en com-

plejos habitacionales de viviendas sociales existentes con el fin de acercar bienes y servicios comerciales, sociales e institucionales a la población allí residente.

2.2 Criterios de dotación de infraestructura y equipamiento

En sintonía con las propuestas planteadas, entendemos necesarias las siguientes acciones complementarias:

- La dotación prioritaria de infraestructuras y equipamientos acordes a la densificación potencial.
- Habilitación de premios constructivos únicamente cuando se haya asegurado la factibilidad en la provisión de los servicios acorde a las demandas potenciales de proyecto.
- Descentralización de servicios y equipamientos institucionales en el entorno de las subcentralidades barriales.
- Jerarquización del espacio público, su tratamiento y forestación como “equipamiento verde”.

... carencia de servicios comerciales, financieros e institucionales en aquellos complejos habitacionales gestados en las últimas décadas...

2.3 Criterios de movilidad y transporte metropolitano

En cuanto a la inserción de estas nuevas centralidades en el contexto metropolitano de la movilidad y el transporte, proponemos:

- La orientación de la densificación en torno a los nodos de transferencia de los servicios públicos masivos de pasajeros, como forma de acortar distancias de traslado y desalentar el uso del automóvil particular.
- El fortalecimiento de la conectividad de las subcentralidades barriales con los centros urbanos de mayor jerarquía dentro de un esquema integrador.

2.4 Criterios de la normativa urbanística y edilicia

En razón de las propuestas planteadas, entendemos que los principales parámetros necesarios para asegurar una adecuada resolución de un proceso de densificación ordenado:

- Tratamiento de cercos y veredas de grandes centros comerciales al espacio público circundante, con tratamiento de fachadas, a fin de evitar la creación de entornos inseguros y poco atractivos.
- Se aconsejan densidades de entre 300 a 700 hab/ha en edificaciones con hasta FOS 0,6 – FOT 2 (sin premios) á 3,4 (con hasta 70% de premios si cumple con las condiciones previstas en la normativa con respecto a dotación de servicios acordes y superficies mínimas) y con alturas límites liberadas sobre los ejes de las arterias principales.

2.5 Instrumentos de incentivo a la ocupación del suelo

En cuanto a las herramientas disponibles para la organización de la gestión urbana conducentes a desarrollar estas estrategias en el territorio metropolitano, proponemos:

- La habilitación de los máximos de densidad y capacidad de aprovechamiento urbanístico previstos en la normativa vigente en las zonas a densificar como premio por dotación de infraestructura y equipamientos acordes a la demanda potencial y no a la inversa, como ya se expusiera en el caso de los centros urbanos existentes.
- La habilitación de los premios reconocidos por el Decreto Ley 8912/77 (hasta un 70%) si se cumple con los criterios de superficie y ancho mínimo de fraccionamiento de suelo previstos en la zonificación, con el fin de evitar situaciones irregulares que tienden al hacinamiento, como ya se expusiera para el caso de los centros urbanos existentes.
- La reducción de tasas a comercios que se radiquen en las zonas de fomento de subcentralidades barriales, especialmente en figuras de usos mixtos. Se sugieren además algunos incentivos que tienen la finalidad de asegurar algunas actividades y usos de interés para la densificación de centros, que permitan la radicación y permanencia de los mismos. (Imagen 7)

3. Corredores regionales

Los corredores regionales se configuran como elementos centrales de las estrategias propuestas para la densificación con orientación al transporte en una ciudad de flujos, dados su alcance geográfico, su gran capacidad de carga, alta velocidad de circulación, amplio cajón de calle y la configuración de un paisaje urbano acorde a la conjunción de todas estas características citadas.

Primeramente, la expansión de las líneas de ferrocarriles abrieron los vías de circulación que acortaron sensiblemente los tiempos de viaje entre la campaña bonaerense circundante con una Ciudad en expansión, consolidando una estructura radial de viajes cotidianos y el surgimiento de las ciudades dormitorio en una metrópolis en ciernes. Esto promovió la expansión de pueblos y ciudades vinculados económica y socialmente con la ciudad primada y su puerto, configurando los primeros corredores modernos, a la par de la extensión, también del sistema de tranvías urbanos y rurales, hasta la aparición del transporte automotor de pasajeros.

Posteriormente, la expansión de la red de autopistas y autovías metropolitanas ha privilegiado la configuración radial convergente sobre el Área Central de la Ciudad de Buenos Aires, núcleo de la RMBA. No obstante, desde su misma génesis ha existido la propuesta nunca concretada en toda su extensión, de ir cerrando cada momento de la expansión de la ciudad mediante un anillo de circunvalación¹. Así, a la

1| El primer anillo de circunvalación planteado a partir de una estrategia de planificación du-

originalmente avenida bulevar actualmente devenida autopista Avenida General Paz, siguen en importancia, el Camino de Cintura (RP 4), el Camino del Buen Ayre y su futura extensión en la Autopista Presidente Perón y la RP 6.

Entendemos que la consolidación de una Región Metropolitana policéntrica y dinámica debe aproximar los usos residenciales intensivos sacando provecho de esta infraestructura de transporte instalada, densificándose en torno a estos corredores regionales. Con ello, se propende a reducir la cantidad de viajes de traslado de la población comutante hacia los corredores regionales, se fomentan los usos mixtos focalizados en torno a los nodos desarrollados a lo largo de su recorrido, la jerarquización del espacio público de los mismos y la incorporación de las lógicas de movilidad peatonal hasta ahora ausentes.

... la consolidación de una Región Metropolitana policéntrica y dinámica debe aproximar los usos residenciales intensivos sacando provecho de esta infraestructura de transporte instalada....

3.1 Parámetros de expansión urbana y densificación edilicia

Para hacer posibles tales escenarios, entendemos que en materia de patrón de crecimiento urbano y capacidades constructivas y ocupación del suelo, es prioritario:

- La cualificación como ejes de expansión primarios, particularmente, autopistas y autovías.
- El completamiento y la consolidación de los corredores regionales metropolitanos concéntricos.
- La expansión de las áreas centrales a lo largo de los corredores regionales, mediante la densificación alta de los predios frentistas a los mismos, dentro del primer y segundo cordón de la RMBA.
- El fomento del desarrollo de agrupamientos industriales próximos a los corredores regionales en el tercer y cuarto cordón regional metropolitano.
- La jerarquización con indicadores particularizados de proyectos en los nudos de intercambio entre los corredores regionales y los conectores urbanos a nivel local.
- La incorporación de la movilidad peatonal y el tratamiento de los espacios verdes como variable de diseño dentro de estas zonas y de jerarquización del espacio público.

rante la década de 1820 fue el que actualmente ocupa el eje de las avenidas Vélez Sarsfield – Entre Ríos – Callao (Aliata, 2006)

3.2 Criterios de dotación de infraestructura y equipamiento

En cuanto a la cuestión de infraestructuras y equipamiento, al tiempo que sacar partido de la capacidad instalada y a instalarse de la misma, entendemos que es preciso:

- La dotación de infraestructura de mayor soporte acorde a las demandas planteadas por una mayor densificación diferencial según los usos previstos y de equipamiento de mayor jerarquía.
- El privilegio en la localización de equipamiento de emergencia (seguridad, bomberos, salud) en o cerca de los nudos de intercambio entre los corredores regionales y los conectores urbanos locales.
- El favorecimiento del tratamiento paisajístico de los espacios intersticiales en autopistas, autovías, nudos de intercambio y vías de ferrocarril, así como también la provisión de instalaciones deportivas y de esparcimiento de menor escala.

3.3 Criterios de movilidad y transporte metropolitano

A los fines centrales planteados para los corredores regionales, planteamos las siguientes lógicas y dinámicas de movilidad de la población, bienes y servicios:

- La priorización de la aproximación al tratamiento de estos corredores desde la visión de la ciudad de flujos, es decir, de espacios de circulación e intercambio permanente y corta permanencia.
- El privilegio en la localización de centros de trasbordo multimodal en o cerca de los nudos de intercambio entre los corredores regionales y los conectores urbanos locales.

3.4 Criterios de la normativa urbanística y edilicia

En cuanto a los parámetros principales urbanísticos y edilicios, entendemos que son necesarios:

- La dotación de indicadores de alta densidad alta para la localización de grandes complejos de oficinas como desprendimiento de centros de comando empresarial, grandes superficies comerciales o grandes centros de trasbordo multimodal con usos mixtos comerciales, hoteleros y de oficinas.
- El uso predominante comercial y de oficinas. Uso complementario: equipamientos de emergencias. Restringir el uso residencial.
- Se aconsejan densidades de entre 700 a 1000 hab/ha en edificaciones con hasta FOS 0,6 – FOT 3 (sin premios) á 5,1 (con hasta 70% de premios si cumple con las condiciones previstas en la normativa con respecto a dotación de servicios acordes y superficies mínimas) sobre predios frentistas a los corredores regionales y con alturas límites liberadas sobre los nudos de intercambios entre estos últimos y conectores urbanos locales.

3.5 Instrumentos de incentivo a la ocupación del suelo

Mediante las siguientes herramientas, proponemos completar las estrategias planteadas anteriormente para la realización de los escenarios prospectivos expuestos para estos corredores regionales:

- La habilitación de los máximos de densidad y capacidad de aprovechamiento urbanístico previstos en la normativa vigente en las zonas a densificar como premio por dotación de infraestructura y equipamientos acordes a la demanda potencial y no a la inversa, como ya se expusiera en los casos de las centralidades urbanas existentes y nuevas.
- La habilitación de los premios reconocidos por el Decreto Ley 8912/77 (hasta un 70%) si se cumple con los criterios de superficie y ancho mínimo de fraccionamiento de suelo previstos en la zonificación, con el fin de evitar situaciones irregulares que tienden al hacinamiento, como ya se expusiera en los casos de las centralidades urbanas existentes y nuevas.
- La reducción de tasas a comercios que se radiquen en las zonas de fomento de subcentralidades barriales, especialmente en figuras de usos mixtos. Idénticamente que para el caso de las nuevas centralidades, se sugieren además algunos incentivos que tienen la finalidad de asegurar algunas actividades usos de interés para la densificación de centros, que permitan la radicación y permanencia de los mismos. (Imagen 8)

... la densificación media de los conectores urbanos cobra relevancia como desarrollo capilar de las estrategias propuestas...

4. Conectores urbanos

El escenario determinado bajo este acápite se identifica con aquellos corredores de menor jerarquía que posibilitan, justamente, conectar centros urbanos existentes, nuevas centralidades y otros puntos nodales entre sí o con los corredores regionales, de mayor jerarquía.

Dentro del paradigma planteado, de un desarrollo orientado al transporte así como de una ciudad de flujos, la densificación media de los conectores urbanos cobra relevancia como desarrollo capilar de las estrategias propuestas para una región metropolitana policéntrica y dinámica.

4.1 Parámetros de expansión urbana y densificación edilicia

A los fines expuestos tanto para este acápite como para la Región Metropolitana en general, se propone para estos conectores urbanos:

- La cualificación como ejes de expansión secundarios.
- La densificación en áreas urbanas consolidadas con el fin de jerarquizar las arterias que vinculen centralidades regionales próximas entre sí y con otras subcentralidades barriales.

- El favorecimiento del tratamiento diferenciado del espacio público, proveyendo al completamiento de aquellos ensanches previstos mediante la cesión gratuita al fisco de aquellas superficies del dominio privado afectadas al mismo al momento de la movilización del suelo urbano.

4.2 Criterios de dotación de infraestructura y equipamiento

A fin de proveer un sostén efectivo de estos conectores, se plantea:

- La dotación de infraestructura de mayor soporte acorde a las demandas planteadas por una mayor densificación diferencial según los usos previstos y de equipamiento de mayor jerarquía.
- El privilegio en la localización de equipamiento de emergencia (seguridad, bomberos, salud) en o cerca de los nudos de intercambio entre los corredores regionales y los conectores urbanos locales.
- La jerarquización del espacio público, su tratamiento y forestación como “equipamiento verde”.

Esto propende a distinguir estos conectores urbanos de entre el resto de los espacios circulatorios del área, de manera de que su tratamiento permita distinguirlos y, de alguna manera, balicen sus recorridos como recorridos y puertas de entrada y salida desde y hacia los centros urbanos, subcentralidades barriales y vinculaciones a los corredores regionales.

4.3 Criterios de movilidad y transporte metropolitano

Para los conectores urbanos se plantean las siguientes lógicas y dinámicas de movilidad y acompañamiento mediante inversiones en infraestructura y servicios acordes:

- La priorización de la aproximación al tratamiento de estos corredores desde la visión de la ciudad de flujos, es decir, de espacios de circulación e intercambio permanente y corta permanencia.
- El privilegio en la localización de centros de trasbordo multimodal en o cerca de los nudos de intercambio entre los corredores regionales y los conectores urbanos locales.
- La generación de corredores de transporte urbano colectivo de pasajeros a lo largo de los conectores urbanos, de manera de agilizar la vinculación entre los centros urbanos regionales próximos y las subcentralidades barriales.
- La incorporación de corredores verdes y bicisendas en la traza de calles paralelas a las principales arterias, de forma de garantizar las posibilidades de vinculación bajo otras formas de movilidad a menor velocidad.

4.4 Criterios de la normativa urbanística y edilicia

A fin de propender a la densificación y la mixtura de usos esperados para estos conectores, se proponen:

- Usos predominantes: comercial, oficinas, equipamientos e institucionales.

- Usos complementarios: residencial de media densidad y equipamientos sociales, culturales y deportivos.
- Se aconsejan densidades de entre 300 a 600 hab/ha en edificaciones con hasta FOS 0,6 – FOT 2 (sin premios) á 3,4 (con hasta 70% de premios si cumple con las condiciones previstas en la normativa con respecto a dotación de servicios acordes y superficies mínimas) sobre predios frentistas a los corredores regionales y con alturas límites liberadas sobre los nudos de intercambios entre estos últimos y conectores urbanos locales.

4.5 Instrumentos de incentivo a la ocupación del suelo

Como herramientas de gestión urbana, se sugieren los siguientes instrumentos de incentivo a la ocupación del suelo:

- Habilitación de los máximos de densidad y capacidad de aprovechamiento urbanístico previstos en la normativa vigente en las zonas a densificar como premio por dotación de infraestructura y equipamientos acordes a la demanda potencial y no a la inversa, como ya se ha venido exponiendo.
- Indicadores urbanísticos diferenciales para la promoción de construcciones que alberguen los usos predominantes. Igualmente, se sugieren además algunos incentivos que tienen la finalidad de asegurar algunas actividades y usos de interés para la densificación de centros, que permitan la radicación y permanencia de los mismos. (Imagen 9)

... localización de centros de trasbordo multimodal en o cerca de los nudos de intercambio entre los corredores regionales y los conectores urbanos locales.

5. Periferia rururbana

Este quinto escenario supone un desafío aún mayor desde el punto de vista que constituye el borde del proceso expansivo de metropolización y plantea un debate sin fin dentro del campo del Urbanismo y de la Planificación Territorial: ¿Debe continuar la expansión o no? ¿Es sustentable una Región Metropolitana en constante expansión? ¿Se debe acompañar el proceso como un hecho casi natural o se debe ponerle un límite? Si es inevitable, ¿cómo debe expandirse? ¿Algún día se detendrá y contraerá?

Estas cuestiones, a la par de otras semejantes, han acompañado este debate desde fines del siglo XIX y seguirán por muchas décadas más. Las perspectivas tendenciales y las propuestas planteadas son igualmente diversas y abarcan un abanico extenso de enfoques.

Dentro de nuestra propuesta, el punto de vista adoptado y congruente con la estrategia de densificación, es la de contener las fuerzas expansivas y re-direccionarlas hacia el interior de la Región Metropolitana. De esta manera, se favorece, por un lado, la consolidación de un Borde

Metropolitano que, a manera de buffer, permita contar con una franja amplia y generosa de transición entre los usos del suelo propiamente urbano de aquellos netamente rurales, es decir, aquellos que en las últimas décadas el discurso académico ha venido a denominar “periurbio” o “periurbano”.

Este viene a estar caracterizado tanto por su muy baja densidad así como por la localización mixta de usos urbanos como rurales, generando, en no pocas circunstancias, la convivencia de usos incompatibles entre sí o de sobreexplotación, destrucción o contaminación de los recursos localizados en este buffer. La propuesta de un Borde Metropolitano viene a dar entidad a esta periferia y brindar un mejor marco regulatorio que permita ordenar y planificar el sector².

Finalmente, el Borde Metropolitano ofrece la oportunidad de generar y consolidar un anillo de circunvalación ferroviaria que, además de contener la expansión urbana, articule el sistema de puertos metropolitanos (Zárate-Campana, Buenos Aires, Ensenada-La Plata), a la par que actúe de punto de ruptura de cargas.

5.1 Parámetros de expansión urbana y densificación edilicia

Dadas las particularidades ambientales y estructurales de este sector, se propone en términos de parámetros de uso, ocupación y planificación de este suelo:

- La creación de un borde metropolitano que oficie de buffer a la expansión metropolitana y de transición entre los usos y ocupación urbanos y rurales.
- La localización de usos residenciales de muy baja densidad y de comercios de apoyo diario sobre las vías principales únicamente.
- La determinación de un bajo potencial constructivo, excepto sobre corredores regionales (ver recomendaciones para tercer y cuarto cordón regional metropolitano en cuanto a la localización de agrupamientos industriales).
- La demarcación de zonas de reserva para ensanche urbano sobre los ejes de expansión metropolitanos, si fuera necesario para futuras extensiones urbanas controladas y por etapas en los municipios de la tercera y cuarta corona.
- El fomento de la demarcación de zonas de agricultura intensiva periurbana.
- Prohibición de actividades extractivas que supongan “geofagia” (ladrilleras, tosqueras y similares).

5.2 Criterios de dotación de infraestructura y equipamiento

Teniendo presente las premisas expuestas, se plantean las siguientes estrategias:

² | Al respecto, el Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires ha desarrollado un esquema director para el Borde Periurbano, sin embargo no ha pasado de la etapa de planificación (Cf. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, 2010)

- Dada la baja densidad propuesta, la determinación sin prioridad para la dotación de servicios y/o equipamientos por su baja densidad y su transición a los usos predominantemente rurales.
- El desarrollo de agrupamientos forestales en torno a cauces de origen de las grandes cuencas metropolitanas que permitan la contención de los excedentes hídricos de lluvias y avenidas en las cuencas altas, pudiendo complementarse las mismas con embalses reguladores del caudal.

5.3 Criterios de movilidad y transporte metropolitano

En vista de la particular localización e interacción de este Borde Metropolitano propuesto, se plantea:

- Generación de dos anillos de ruptura de cargas y nodos de distribución logística de cargas multimodal: tomando como anillo interior del Borde Metropolitano a la futura Autopista Presidente Perón y su posible extensión hasta las proximidades del curso del río Paraná, se generaría un de los anillos de ruptura exterior sobre la RP 6 y otra ultra-exterior sobre la RP 41, que enhebra el arco de exópolis entre Castelli y Baradero.
- La localización de puntos de ruptura de cargas y distribución logísticas en torno al anillo del borde metropolitano de la RP 6 en su intersección con los corredores regionales.
- La creación de un ferrocarril anular de cargas y distribución logísticas paralelo a la RP6 que conecte puertos, agrupamientos industriales y puntos de ruptura de cargas logísticas.

... promoción de las actividades intensivas rurales como forma de generar un cordón productivo de actividades agropecuarias que abastezcan al conjunto de la Región Metropolitana.

5.4 Criterios de la normativa urbanística y edilicia

En consonancia con el escenario propuesto, se aconsejan:

- Densidades de entre 10 a 60 hab/ha en edificaciones con hasta FOS 0,4 – FOT 0,4 (sin premios) á 0,68 (con hasta 70% de premios si cumple con las condiciones previstas en la normativa con respecto a dotación de servicios acordes y superficies mínimas).
- Potenciales constructivos particularizados para los agrupamientos industriales y de ruptura de cargas y distribución logísticas.

5.5 Instrumentos de incentivo a la ocupación del suelo

Como instrumentos y herramientas para la conformación de este Borde Metropolitano, se sugieren:

- Incentivos fiscales y subsidios económicos por un lapso acotado para fomentar la radicación de emprendimientos bajo las condiciones de funcionamiento acordes con la protección ambiental del periurbio.

- Instrumentos fiscales y de promoción de las actividades intensivas rurales como forma de generar un cordón productivo de actividades agropecuarias que abastezcan al conjunto de la Región Metropolitana.
- Instrumentos de promoción de localización de puntos de ruptura de cargas en los anillos externos propuestos.

Regulación de los efectos de fragmentación urbana resultantes de los abusos en la aplicación del derecho de propiedad horizontal sobre el suelo urbanizado. (Imágenes 10-11-12)

6. Vacíos intersticiales

A los fines de este trabajo, entendemos bajo este concepto de vacíos intersticiales aquellos espacios vacantes rodeados por el tejido de la mancha urbana de la Región Metropolitana. Esta vacancia puede estar dada por diversos motivos, ya fuera porque no se han materializado los usos previstos o bien por su aplicación a usos específicos que determinan un empleo extensivo del suelo en muy baja densidad aplicada o bien, por la remanencia de usos obsoletos al interior de la trama urbana, como pueden ser el caso de las guarniciones militares, aeródromos o grandes playas ferroviarias en desuso o uso reducido.

Dicho esto, es preciso también distinguir dentro de los vacíos intersticiales que englobamos dentro de este título tanto a los pequeños vacíos insertos en la trama urbana remanentes de falsos encuentros dentro del tradicional damero, de aquellos grandes espacios vacantes que si bien se encuentran afectados a usos específicos, como el citado caso de las guarniciones militares, a la vez cumplen servicios ecológicos, muy necesarios para una Región Metropolitana como la del tamaño de la de Buenos Aires.

Finalmente, podemos incorporar dentro de este acápite a aquellas estructuras industriales abandonadas por su relocalización dentro aglomeraciones industriales de todo tipo (sectores industriales planificados, parques industriales o empresariales y semejantes) o bien por la reducción de su planta fabril. La reconversión de estos espacios supone también un tratamiento similar para su reincorporación a las dinámicas urbanas.

6.1 Parámetros de expansión urbana y densificación edilicia

- Incorporación al sistema urbano de la RMBA de polígonos de alto valor estratégico insertos como enclaves vacíos con usos obsoletos, por ejemplo, guarniciones militares desactivadas.
- Desarrollo desde emprendimiento públicos o mixtos de urbanizaciones de densidad media a alta de viviendas sociales, asequibles o bajo el régimen de alquiler social, dentro de proyectos integrales con usos mixtos.

- Preservación de suelo absorbente y de las características ambientales predominantes, dentro de las funciones ecológicas que cumplen en la actualidad como reguladores del exceso hídrico y de pulmones de la ciudad.
- Cierre de los rellenos sanitarios hacia el interior del radio del tercer cordón de la RMBA.

6.2 Criterios de dotación de infraestructura y equipamiento

- Completamiento de la red de servicios y equipamientos urbanos esenciales.
- Localización de equipamiento e instalaciones de primera y segunda jerarquía que refuercen y modernicen otros ya existentes en el entorno para mejorar la calidad de los mismos.
- Jerarquización y tratamiento particularizado del espacio público de manera de asentar las bases para el desarrollo de una fuente de pertenencia identitaria y de una idea de lugar construido por los nuevos habitantes.

6.3 Criterios de movilidad y transporte metropolitano

- Completamiento del tejido urbano circundante, con prioridad en la continuidad de las arterias que permitan la vinculación de centros urbanos y subcentralidades barriales.
- Otorgamiento de la prioridad a la movilidad peatonal sobre la vehicular.
- Vinculación con los corredores urbanos de transporte colectivo de pasajeros, de manera asegurar la conectividad con los nodos de intercambio multimodal más próximos.

6.4 Criterios de la normativa urbanística y edilicia

- Densidad media a alta con usos mixtos.
- Se aconsejan densidades de entre 300 a 1000 hab/ha en edificaciones con hasta FOS 0,6 – FOT 2,5 (sin premios) á 4,25 (con hasta 70% de premios si cumple con las condiciones previstas en la normativa con respecto a dotación de servicios acordes y superficies mínimas) y con alturas límites liberadas sobre los ejes de las arterias principales.
- Preservación una importante superficie de suelo absorbente, de manera que este prevalezca sobre las superficies impermeabilizadas por la urbanización.

6.5 Instrumentos de incentivo a la ocupación del suelo

- Captura de renta diferenciada derivada de acciones urbanizado-

... distinguir dentro de los vacíos intersticiales que englobamos dentro de este título tanto a los pequeños vacíos insertos en la trama urbana remanentes de falsos encuentros dentro del tradicional damero...

ras del Estado. Dentro de los criterios establecidos en las estrategias de densificación de distintos sectores, se propone el otorgamiento de cambios de indicadores urbanísticos y la necesaria participación pública en el desarrollo de equipamientos e infraestructuras.

Por este motivo, se considera fundamental incorporar a nivel local el instrumento de captura de renta diferenciada derivada de acciones urbanizadoras del Estado que está regulado en la Ley 14.449/2013 de la Provincia de Buenos Aires.

Este instrumento que ya ha sido implementado por algunos municipios de la Provincia de Buenos Aires (Ej.: Ord. 3184/09 de Trenque Lauquen, Ord. 10049/09 de San Fernando) se basa en un principio de igualdad en las cargas y beneficios en el crecimiento de las ciudades. Asimismo, desde el punto de vista jurídico se sostiene en que si bien el derecho de propiedad garantiza el uso, goce y disfrute de bienes inmuebles, el mismo está restringido por la potestad de los gobiernos locales de establecer parámetros urbanísticos y de regulación.

Estas decisiones administrativas, así como las intervenciones en obra pública que realizan los municipios, generan mejoras y valorizaciones diferenciales respecto a los distintos inmuebles.

Los instrumentos de captura de parte de esta renta tiene el fin de modificar el desequilibrio que genera el crecimiento de la ciudad, ya que permite a la gestión local redistribuir los beneficios en los sectores menos favorecidos, levando infraestructura, vivienda social, etc.

El municipio de San Fernando ha establecido como hechos imponibles la modificación del régimen de usos o zonificación territorial y la autorización de mayor aprovechamiento de edificación en las parcelas definidos en los distintos indicadores urbanísticos.

Por su parte el Municipio de Trenque Lauquen ha avanzado incorporando las obras de infraestructura y equipamientos urbanos (contribución por mejoras) así como la autorización de proyectos de urbanizaciones cerradas. En ambos casos, la efectivización de la participación en la renta es exigible en el momento en que se haya concretado la valorización.

• *Promoción de inversiones privadas mediante convenios de asociación público-privada.* El desarrollo de proyectos para sectores de la ciudad que presentan inmuebles en desuso o degradados así como áreas de alta potencialidad estratégica para impulsar la densificación puede estar condicionado por cuestiones como la propiedad del suelo, ya sea porque está fragmentada con presencia del sector público y privado o porque es totalmente pública pero se carece de los recursos para el desarrollo; también puede estar limitada por indicadores de uso y construcción otorgados en la normativa local; asimismo, los desarrollos proyectados pueden no ser de posible concreción en intervenciones parcela a parcela. Estas, en-

tre otras circunstancias dificultan la concreción ágil y eficaz de acciones establecidas en los instrumentos de planificación, condicionando el desarrollo de la actividad urbanística.

Los convenios urbanísticos son instrumentos jurídicos celebrados entre la autoridad competente en materia de desarrollo urbano y actores privados con el fin de desarrollar áreas específicas de la ciudad que generan beneficios a ambas partes y procuran efectos positivos en áreas específicas de la ciudad y en el desarrollo urbano en general. El criterio general sobre el que se basan es el de equilibrio de las cargas y beneficios de la operación entre las partes que quedan específicamente definidas, ya que están atados a un conjunto de condiciones. Estas dependen del tipo de convenio, pero básicamente se refieren a la definición de objetivos, metas y plazos de ejecución; a las prestaciones y contraprestaciones a las que se compromete cada parte y los criterios y formas de seguimiento y control de resultados. Casos que se pueden mencionar como ejemplos son: el proyecto Carrefour sobre el predio del ex Albergue Warnes, en Ciudad de Buenos Aires y el proyecto Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz-Puerto Norte, sobre parcelas públicas y privados, en Rosario.

- Aplicación del Fondo de Desarrollo Urbano para la concreción de obras de infraestructura que permitan una eficiente conexión al entorno urbano en términos de conectividad y de provisión de servicios de redes y de equipamientos comunitarios.
- Aplicación de la contribución por mejoras si las obras de extensión de redes, pavimentos, alumbrado público y otros fueran realizadas por el Estado.(Imagen 13)

Los convenios urbanísticos son instrumentos jurídicos celebrados entre la autoridad competente en materia de desarrollo urbano y actores privados...

7. Asentamientos informales

Sin dudas los asentamientos englobados genéricamente como “informales” son aquellos que marcan verdaderamente las necesidades de la población de una determinada ciudad. Su población predominantemente joven, compuesta de una heterogénea urdimbre de familias de bajos ingresos y elevados índices de necesidades básicas insatisfechas, van por delante de la planificación buscando solventar por su cuenta y escasos recursos el acceso a la vivienda en situaciones muchas veces degradantes de su calidad de vida y del propio entorno. Hacinamiento, problemas sanitarios y de acceso a los servicios de centralidad (salud, seguridad, educación, institucionales) son sólo algunos de los problemas a resolver con urgencia y prioridad en los próximos años con relación a estos sectores.

En los últimos años, estas familias han competido en las zonas de expansión de la mancha urbana con los sectores más acomodados y con más recursos por las mismas zonas en desigualdad de condiciones. Precisamente, los vacíos intersticiales existentes a la vera de los cursos de agua, anteriormente desdeñados como espacios residuales y no aptos para la urbanización, eran ocupados por familias de bajos recursos como salida a la falta de una solución habitacional; hoy en día, es también buscado por los desarrolladores inmobiliarios como espacios de lucro para sus productos inmobiliarios que capitalizan un paisaje en mayor contacto con la naturaleza ribereña.

Igualmente, otros vacíos intersticiales surgidos de la desactivación de estructuras fabriles en la primera y segunda corona, se convierten en refugio urbano para la formación de asentamientos informales próximos a centros urbanos consolidados de esas subregiones, con un fuerte impacto tendiente a la tugurización del entorno inmediato y la pérdida de calidad en el espacio público.

Un aspecto que no debe soslayarse es el mercado de suelo y vivienda paralelo que se genera a partir de la ocupación, la primera construcción de viviendas y la posterior densificación en altura de estos asentamientos, fenómeno acentuado en las últimas décadas con ejemplos conspicuos como la Villa 31- 31 Bis de Retiro, Villa Fraga o La Carbonilla en La Paternal. Tanto la urbanización como la regularización dominial de estos conjuntos son un paso primordial, deseable e imprescindible para asegurar la tenencia de la vivienda y la mejora ostensible de la calidad de vida de sus pobladores.

7.1 Parámetros de expansión urbana y densificación edilicia

Con relación a los parámetros de expansión urbana y densificación, se propone afrontar el desafío de materializar los beneficios de la urbanización de estos asentamientos mediante:

- La declaración de Zonas de Urbanizaciones de Interés Social, sometidas a procesos integrales de urbanización del espacio público y privado junto con la regularización dominial de la tenencia del suelo.
 - La regularización progresiva y consolidación del tejido edilicio.
 - La jerarquización del espacio público.
 - El ajuste progresivo de la traza vial con el fin de dotar al asentamiento de espacio público de calidad.
 - Delineamiento de centros cívicos y comerciales al interior de los asentamientos.

7.2 Criterios de dotación de infraestructura y equipamiento

A los fines de la dotación de infraestructura y equipamiento, se propone en igual sentido:

- La dotación prioritaria de servicios de infraestructura acordes a la demanda actual.
- La dotación prioritaria de equipamiento social, cultural, educativo y de salud barrial.
- La construcción y jerarquización de espacios verdes libres y públicos con incorporación de instalaciones para el esparcimiento deportivo, recreativo y cultural.
- La incorporación, dentro de la medida de lo posible, de proyectos urbanos integrales que aúnen todos los equipamientos en un único centro cívico, como nuevo núcleo articulador del asentamiento.

7.3 Criterios de movilidad y transporte metropolitano

A los fines de las estrategias planteadas, se sugiere:

- El favorecimiento de la continuidad de la trama urbana circundante, a fin de favorecer la progresiva mimetización del asentamiento con su entorno.
- El desarrollo de la conectividad intra- e interbarrial, tanto vehicular como peatonal.
- La garantía de la accesibilidad de la población en forma peatonal a los equipamientos sociales y de seguridad más próximos o de aquellos que se localicen dentro de la trama del asentamiento.

... no debe soslayarse es el mercado de suelo y vivienda paralelo que se genera a partir de la ocupación, la primera construcción de viviendas y la posterior densificación en altura de estos asentamientos...

7.4 Criterios de la normativa urbanística y edilicia

En cuanto a los criterios urbanísticos para estas zonas sujetas a la regularización dominial, se aconsejan:

- La aplicación de una densidad baja a media.
- Se aconsejan densidades de entre 150 a 300 hab/ha en edificaciones con hasta FOS 0,6 – FOT 1,2 (sin premios) á 2,04 (con hasta 70% de premios si cumple con las condiciones previstas en la normativa con respecto a dotación de servicios acordes y superficies mínimas).

7.5 Instrumentos de incentivo a la ocupación del suelo

A los fines de la gestión mediante instrumentos apropiados y acordes a las estrategias planteadas, se aconseja:

- El favorecimiento de la regularización de las construcciones mediante la exención del pago de tasas y derechos a la construcción por un período acotado de tiempo, subsidios y microcréditos para la refacción o ampliación de las mismas.
- La asistencia pública profesional gratuita en la gestión de los pasos involucrados en el proceso de regularización dominial.

- Algunas áreas urbanas y periurbanas de la Región presentan informalidad y deficiencias en el hábitat para cuya resolución se cuenta con el marco de actuación previsto por la Ley Provincial 14.449/2013. Esta Ley crea un régimen de integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios. En este marco, se establece asimismo un sistema de financiamiento y asistencia técnica para la mejora del hábitat. (Imagen 14)

Mayor densidad, mayores oportunidades

La ciudad manifiesta una relación dicotómica entre procesos que tienden a una mayor integración económica y, simultáneamente, a una mayor dispersión espacial. En la ciudad consolidada se encuentran diseminados espacios de alta densidad con servicios al borde de su saturación y, por otro, espacios de baja densidad que ofrecen potencialidades para la residencialización intensiva.

En ese marco, la generación de nuevas áreas de densificación contribuiría a permeabilizar las barreras urbanas generadas por los grandes predios, por suelo vacante o por ejes ferroviarios, a fomentar la ocupación de terrenos ociosos, a mejorar las condiciones del espacio público y del hábitat, a revitalizar los centros urbanos y a favorecer la accesibilidad por transporte público.

En consecuencia, nuestras ciudades deben apostar a una densificación conducida para revitalizar su territorio y, de ese modo, contribuir a su reequilibrio territorial. Y esto sólo es posible con la aplicación de instrumentos que reconozcan la multiplicidad de actores que intervienen y en respuesta a la complejidad de los procesos que allí se reproducen.

Fuentes consultadas

- Abba, A. P. (agosto de 2015). Vivir en las grandes ciudades sin ciudadanía ni derechos urbanos metropolitanos. *Voces en el Fénix: Buenos Aires Viceversa*, 6(47), 106-111.
- Abba, A. P., Laborda, M., & Casari, M. E. (2005). *Formulación Lineamientos Estratégicos para el Territorio Metropolitano de Buenos Aires. Etapa Diagnóstica 2005: Centralidades Metropolitanas*. La Plata.
- Aliata, F. (2006). *La Ciudad Regular: Arquitectura, Programas e Instituciones en el Buenos Aires Posrevolucionario, 1821-1835*. Quilmes: Prometeo; Universidad Nacional de Quilmes.
- Baxendale, C. A. (agosto de 2015). La interfase urbana-rural como espacio geográfico a estudiar, planificar y gestionar en la mitigación y resolución de conflictos territoriales y ambientales. *Voces en el Fénix: Buenos Aires Viceversa*, 6(47), 120-127.

Calabró, L., Lezama, S., Lezcano, M., Marcos, L., & Muñoz, M. M. (2011). *Propuesta de Plan Estratégico Regional de la Cuenca del Río Reconquista*. Trabajo Práctico final, Universidad Nacional de General Sarmiento, Taller IV de la Licenciatura en Urbanismo, Los Polvorines.

Cañellas, E. (2009). *Relación entre intervenciones de recuperación urbana y mercado de suelo en áreas de centralidad*. Memoria de Licenciatura, Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto del Conurbano, Los Polvorines.

Ciccolella, P. (2005). *Formulación de Lineamientos estratégicos para el Territorio Metropolitano. Etapa Diagnóstica 2005: Transformaciones socioterritoriales en la Región Metropolitana de Buenos Aires desde comienzos de los años noventa*. La Plata.

Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo (CPAU). (2010). *Propuestas para la Escala del AMBA*. Recuperado el 21 de marzo de 2013, de Sitio web de Observatorio Metropolitano: <http://www.observatorioamba.org/proyectorf.php?idproy=17>

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (2001). *Plan Urbano Ambiental. Documento Final*. Buenos Aires.

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (1977). *Decreto-Ley 8912. Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo*. La Plata, Buenos Aires, Argentina.

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (1977). *Fundamentos Decreto-Ley 8912. Decreto-Ley 8912*. La Plata, Buenos Aires, Argentina.

Kiernan, S. (agosto de 2015). La ciudad como campo de negocios. *Voces en el Fénix: Buenos Aires Viceversa*, 6(47), 98-105.

Kralich, S. (2012). Sobre aglomerados en expansión: algunas precisiones conceptuales y su aplicación al caso Buenos Aires. En L. Ainstein, *Estructuración urbana, institucionalidad y sustentabilidad de ciudades metropolitanas y regiones difusas. Miradas comparadas sobre Buenos Aires, Londres, Los Ángeles, París, Tokio y Toronto* (Primera ed., págs. 79-119). Buenos Aires: Eudeba.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios - Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. (2011). *Argentina Urbana. Lineamientos estratégicos para una política nacional de urbanización*. Buenos Aires.

Morales Schechinger, C. (2005). Políticas de suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperación de plusvalías. En M. Carmona, & Á. Arrese, *Globalización y Grandes Proyectos Urbanos. La respuesta para 25 ciudades* (págs. 94-99). Buenos Aires: Ediciones Infinito.

Municipalidad de San Fernando. (2009). *Plan de Desarrollo Urbano de San Fernando. Decreto 2876 y Ordenanza 10.046*. Muñoz, M. M. (2014).

Las torres en el damero: transformaciones residenciales en una centralidad de la segunda corona de la RMBA. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Novick, A. (2011). Los proyectos territoriales en perspectiva. En A. Novick, Planes y proyectos para el AMBA. Convocatoria 2010.

Buenos Aires: Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo (CPAU).

Robledo, L. (04 de diciembre de 2011). Vacíos urbanos en la cuenca del Reconquista: la reconversión del uso del suelo en grandes predios militares como respuesta a la fragmentación sociourbana. Mundo Urbano(37).

Rodríguez, G. M., & Kozak, D. M. (octubre de 2014). Expansión física y demográfica y cambios en la densidad de la Aglomeración Gran Buenos Aires, 1750-2010. Revista semestral de datos y estudios sociodemográficos urbanos publicada por la Dirección General de Estadística y Censos, de la Ciudad de Buenos Aires, 11(20), 7-36.

Secretaría de Asuntos Municipales. (2014). Guía Práctica de Instrumentos Urbanísticos. Buenos Aires: Ministerio del Interior y Transporte de la Nación.

Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda & Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. (2008). Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires. La Plata: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda. (2010). Esquema Director Intermunicipal del Borde Metropolitano. La Plata: Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires.

Tella, G. C., Cañellas, E., Muñoz, M. M., & Natale, D. N. (marzo de 2011). Importando la torre al barrio. Procesos de densificación intensiva en la periferia metropolitana de Buenos Aires. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales., II(3), 175- 199.

Torres, H. A. (1998). Las transformaciones recientes de Buenos Aires a la luz del contexto global. Jornadas Preparatorias del Seminario Internacional "Regiones metropolitanas del Mercosur y México: entre la competitividad y la complementariedad". mimeo.

Torres, H. A. (mayo de 2001). Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. Eure, 27(80)

Imagen 1



Región Metropolitana de Buenos Aires con distinción de categorías de tejido según imágenes de la mancha urbana. Año 1990

Imagen 2



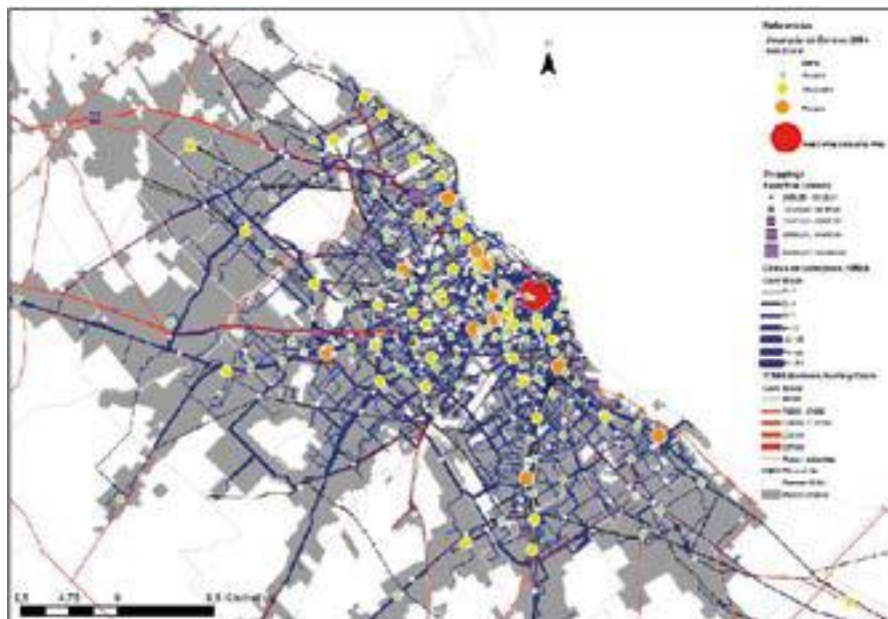
Región Metropolitana de Buenos Aires con distinción de categorías de tejido según imágenes de la mancha urbana. Año 2001.

Imagen 3



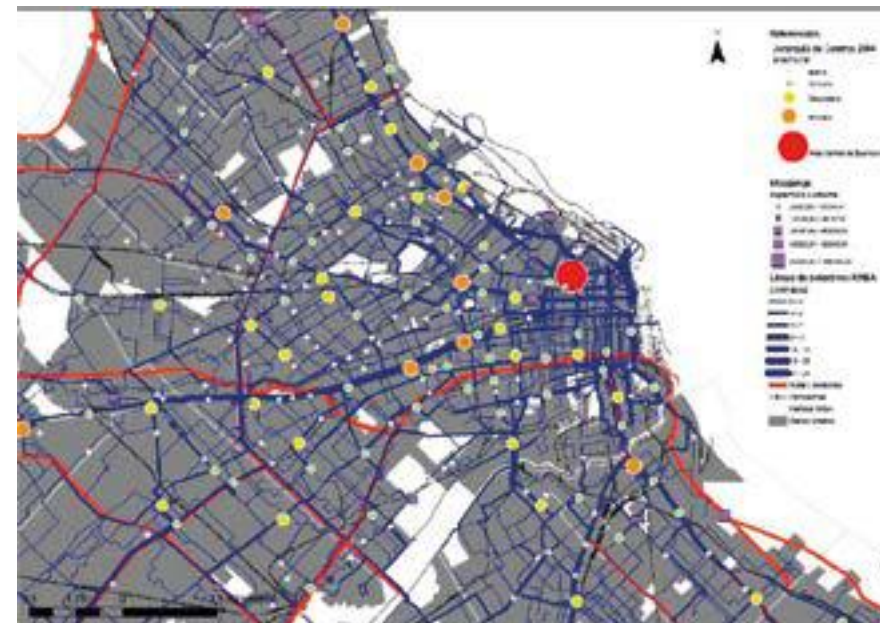
Región Metropolitana de Buenos Aires con distinción de categorías de tejido según imágenes de la mancha urbana. Año 2010

Imagen 4



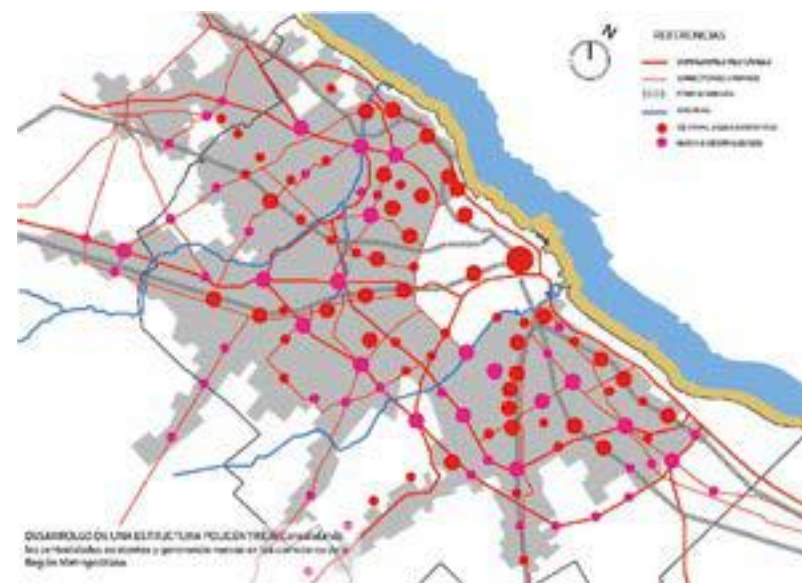
Fuente: Elaboración propia

Imagen 5



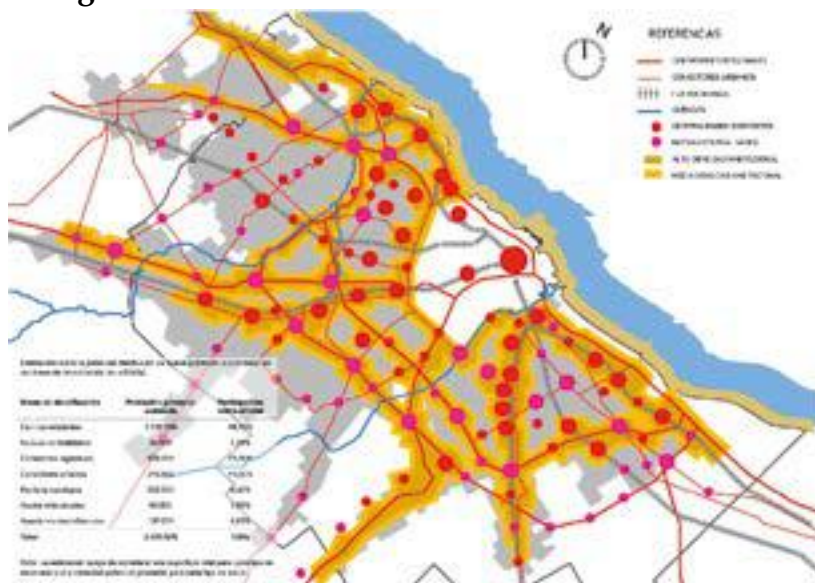
Fuente: Elaboración propia

Imagen 6



Fuente: Elaboración propia

Imagen 7



Fuente: Elaboración propia

Imagen 8



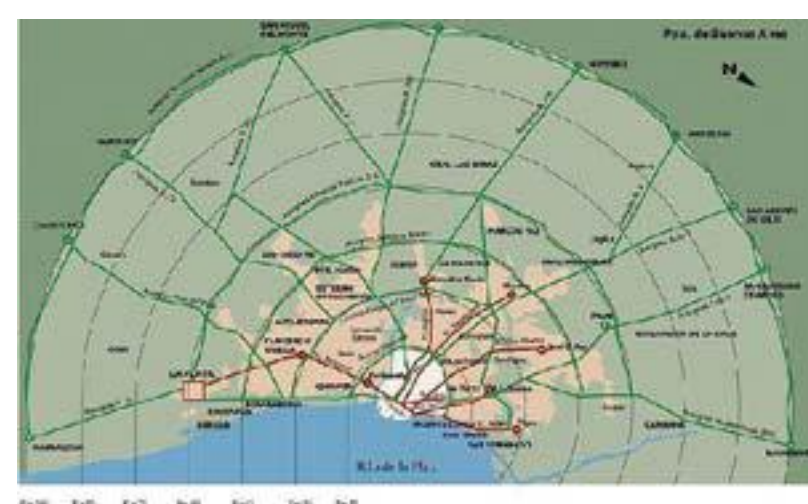
Fuente: Elaboración propia

Imagen 9



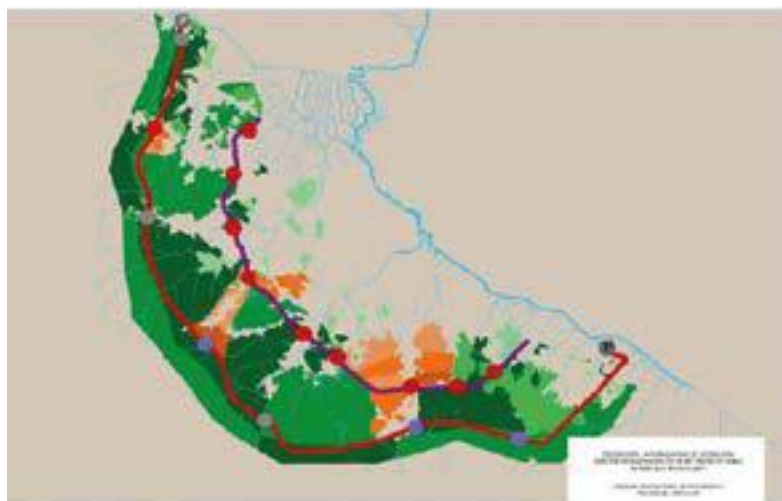
Fuente: Elaboración propia

Imagen 10



Propuesta de anillos de circunvalación en la RMBA hasta la RP 41, a propuesta del Ing. Laura.

Imagen 11



Esquema director intermunicipal del Borde Metropolitano elaborado por el Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires. El borde interno está demarcado por la futura Autopista Pte. Perón; el externo por la RP 6.

Imagen 12



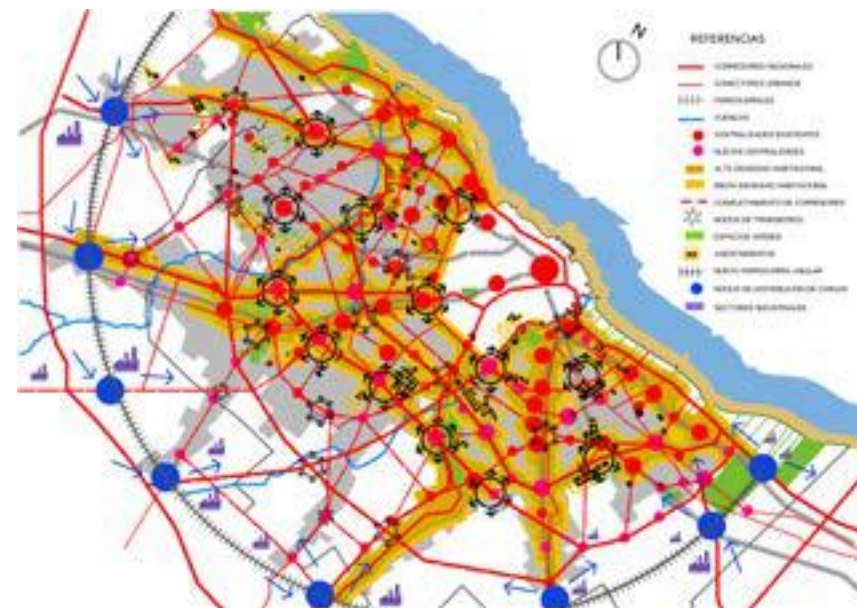
Fuente: Elaboración propia

Imagen 13



Fuente: Elaboración propia

Imagen 14



Fuente: Elaboración propia

Abogado. Escribano.
Profesor en Ciencias Jurídicas.
Presidente de la
Fundación Metropolitana.

Pedro Del Piero

AMBA | Institucionalidad metropolitana | Cooperación interjurisdiccional
Planeamiento Participativo.

BUENOS AIRES METROPOLITANA, POR UNA ARGENTINA MEJOR

Cada vez más personas viven en Megaciudades, aglomerados urbanos con una población mayor a 10 millones de personas. El crecimiento del espacio urbano es dinámico y constante, por lo que las formas de gobernar ese espacio parecen quedar obsoletas o ser insuficientes para solucionar las problemáticas de estos grandes centros urbanos.

En Argentina, más del 90% de la población vive en ciudades. El proceso de metropolización que experimentó Buenos Aires desde fines del siglo XIX significó la expansión del conglomerado urbano superando los límites de los municipios de origen. A partir de la década del 80' el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) pasó los 10 millones de habitantes, convirtiéndose así en una Megaciudad.

La vida del AMBA se traduce en un conjunto de comunidades de fuerte interdependencia en lo económico, social, cultural, ambiental y

político. Sin embargo, ello no significa el desarrollo de un escenario con condiciones de vida comunes, sino, una pluralidad de realidades montada sobre fuertes desigualdades sociales. Su estructura de gobierno no puede ofrecer la solución para gobernar una región porque no existe gobierno regional.

Desde Fundación Metropolitana impulsamos, apoyamos y sostenemos la construcción de una nueva institucionalidad para el AMBA, con un formato de gestión pública ágil, eficaz y poderosa que mejore la calidad de vida de quienes vivimos en la metrópolis, a través de la integración social, económica y territorial del área con plena sustentabilidad.

En este último tiempo, encontramos una serie de oportunidades y condiciones que podrían permitir la constitución de la Región: el monocolor político de los tres principales gobiernos del AMBA (Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires), algunas convergencias de gestión interjurisdiccional en todos los niveles como la creación de la Comisión Consultiva COCAMBA, la necesidad de una gestión exitosa, entre otras. Además, constitucionalmente, el artículo n° 124 habilita la constitución de regiones para el desarrollo económico y social.

Qué es la Buenos Aires Metropolitana.

El AMBA es una comunidad rioplatense instalada sobre una unidad ecosistémica integrada por el área continental que, al interior de la ruta provincial n°6, contiene una mancha urbana de casi 2.500 km², el borde periurbano, y se completa con el humedal deltaico y el Río de la Plata. Tiene una superficie de 13.000 Km², lo que representa el 0,4% de la superficie de Argentina. Allí vive el 35% de la población (15.8 millones de personas), vota el 38% del padrón electoral y se produce el 48% del PBI.

Proponemos considerar la Buenos Aires Metropolitana no sólo como objeto de planificación, sino también un sujeto que puede y debe planificarse a sí mismo para convertirse en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

El AMBA sufre tres fragmentaciones, una gubernamental, una de gestión y la última socioeconómica y territorial.

La gubernamental: Buenos Aires Metropolitana no tiene un gobierno unificado. Está integrada por 40 gobiernos municipales, el GCBA, el Gobierno de la PBA y el Gobierno Federal. Esta fragmentación gubernamental tiene consecuencia en los problemas de escala metropolitana porque ninguna jurisdicción puede solucionarlos sin la cooperación de otras jurisdicciones. Por otro lado, la política partidaria fragmenta a partir de la disputa electoral.

La de gestión: En Argentina las unidades gubernamentales cuentan con 3 herramientas principales: regulación, presupuesto y poder de policía; normas, recursos y control. Las problemáticas regionales no se ajustan a los límites jurisdiccionales por lo que éstas herramientas, encapsuladas en los límites territoriales de cada jurisdicción resultan ineficientes. Para la solución se precisa cooperación y planificación regional.

La fragmentación socioeconómica y territorial: El AMBA es la segunda región más pobre del país, donde tenemos los extremos más agudos de pobreza y riqueza, desocupación, marginalidad, concentración de recursos, empleabilidad informal, etc. Una paradoja del área que genera la mitad del PBI. Esto se traduce en una fragmentación territorial, donde la segregación por condición socioeconómica se expresa en el territorio generando, entre otras anomalías, la proliferación de barrios cerrados y asentamientos precarios.

En Argentina las unidades gubernamentales cuentan con 3 herramientas principales: regulación, presupuesto y poder de policía...

Problemáticas metropolitanas

Identificamos una serie de problemáticas de escala o impacto metropolitano, a las que las políticas públicas deben darle solución para lograr una mejor calidad de vida. Movilidad de personas y cosas, usos del suelo y cuencas, infraestructuras, residuos, desigualdad y seguridad, por mencionar los principales, son las grandes áreas que agrupan los temas problema a resolver en la Buenos Aires Metropolitana.

Estas situaciones podrían ser abordadas en soledad por alguna unidad gubernamental de nuestro sistema institucional, pero si lo hicieran sus resultados serán insuficientes o insatisfactorios. Por ejemplo, municipalmente, las limitaciones aparecen ni bien el tema problema supera los límites y/o competencias del partido; Provincialmente conocemos el karma de gobernar dos provincias, el interior y el GBA, con problemáticas muy diferentes. Para el Gran Buenos Aires y el borde periurbano se hace imprescindible coordinar políticas con la CABA pero ésta exhibe marcadas limitaciones políticas, culturales e institucionales; finalmente la Nación está aplicada a lo federal, distante de la realidad local, lejos del vecino y sólo preocupada por el ciudadano. Le importa quién vota y no quien vive.

Por esto, identificamos tres modalidades orgánicas para abordar estos temas problemas.

En primer lugar existen situaciones donde lo sustantivo es atender flujos permanentes (ej: residuos, movilidad), para lo cual la modalidad

adecuada son dispositivos de planificación y/o de gestión. Son unidades operativas para un fin específico cuyos planes de trabajo deberían ajustarse a criterios de gobernabilidad y planificación metropolitana.

En segundo lugar tenemos situaciones que implican ejecutar intervenciones concretas (infraestructuras de transporte), en cuyo caso lo recomendable son los acuerdos de gestión que permiten llevar a cabo una obra con un proyecto definido, en un tiempo determinado, estableciendo recursos y fuentes, distribuyendo responsabilidades de ejecución y control.

Por último, hay situaciones que si bien son de competencia gubernamental propia de las jurisdicciones, tienen fuerte impacto regional: las relacionadas a la producción y servicios en clave de empleabilidad y competitividad territorial. Allí se impone la mirada metropolitana, para la cual se puede recurrir a incentivos específicos por área o sector, posibles de medir y administrar equitativa y transparentemente.

En todos los casos es recomendable respetar las competencias, planificar por áreas y ejecutar por problemáticas.

Institucionalidad eficaz

Con el fin de darle un formato institucional adecuado para resolver los temas problema del AMBA logrando gobernabilidad y cooperación para la gobernanza se puede firmar un Acuerdo Marco. Este deberá constituir la región socioeconómica Buenos Aires, establecer los procedimientos para abordar los convenios específicos de aquellos temas problema que necesitan solución, y crear un dispositivo administrador de la agenda cooperativa, la Agencia de Planificación Metropolitana.

La cooperación metropolitana podrá formalizarse operativamente a través de convenios específicos (acuerdos entre distritos) por problemáticas cuantos sean necesarios (dispositivos, acuerdos de gestión, o incentivos), fijando que delega cada distrito, cómo se ejecuta y cuáles serán los programas comunes de acción.

Lo anterior demanda planeamiento estratégico y participativo que le otorgue a las decisiones coherencia, consistencia y buenos resultados.

Por ello es necesario contar con una Agencia de Planificación Metropolitana que tendrá las características de ser ágil, profesional, articuladora de conocimiento e intereses, administradora del plan de trabajo y concedora del territorio. Además, tendrá las funciones de asistir a los convenios específicos, administrar los lineamientos estratégicos para la planificación y los planes operativos de los organismos metropolitanos, gestionar el banco de proyectos y el padrón de intereses para que los actores intervengan y sepan ponderar el territorio como plataforma de planificación.

Todo lo anterior resulta imprescindible porque Argentina no tendrá destino si Buenos Aires, como principal economía regional del país, no define su propio destino. Constituir la Región es la base para instalar la cooperación y la planificación como herramientas sistémicas de gobierno. La solución es que lo metropolitano sea abordado por las jurisdicciones cooperando regionalmente, construyendo una institucionalidad moderna, la del federalismo del Siglo XXI, el federalismo de concertación.

Por otra parte, la posibilidad de crear regiones a partir del artículo nº 124 de la Constitución Nacional ya fue utilizada por 22 provincias de la Argentina. Sólo la CABA y la PBA son las únicas jurisdicciones que todavía no lo hicieron. Es por ello, que es importante abogar por la constitución de la Región Metropolitana Buenos Aires. Para que todas las regiones socioeconómicas argentinas puedan y deban integrarse a un proyecto común para el desarrollo nacional.

Bibliografía

Fundación Metropolitana (2017) "Buenos Aires Metropolitana, por una Argentina mejor". Buenos Aires.

Pedro Del Piero (2017) "Buenos Aires Metropolitana, por una Argentina mejor". Presentación en Ciclo de Seminarios de Políticas Públicas, Gobernabilidad y gestión de áreas metropolitanas. Asociación de Administradores Gubernamentales.

Andrés Borthagaray

Arquitecto (FADU UBA)
Diplomado en École nationale
d'administration (ENA, Francia).
Presidente de la Fundación Furban.

Movilidad metropolitana | Transporte | Redes | Planeamiento del transporte | Gobernabilidad

DESAFÍOS EN LA MOVILIDAD METROPOLITANA

Introducción

Este artículo intenta presentar las dificultades y los desafíos a los cuales se enfrenta la movilidad metropolitana y su gobernabilidad en la Área Metropolitana de Buenos Aires. Después de recordar la evolución y los antecedentes de las planificaciones del transporte metropolitano (1.), nos interesamos a las cuestiones de gobernabilidad (2.) antes de presentar el ejemplo emblemático del Paseo del Bajo³.

Los desafíos a los cuales se enfrenta la movilidad en la Área Metropolitana de Buenos Aires podrían resumirse en una pregunta, al parecer muy simple: ¿por qué el Subte no cruza el Riachuelo? Este ejemplo nos muestra los límites de intervenir sin una visión metropolitana integrada en cuanto al transporte y a la movilidad en la AMBA. Un sistema urbano de más de 15 millones de habitantes repartidos en un territorio de más

3 | Agradezco especialmente la colaboración de Louis Roland.

de 13000 km⁴ no puede privarse de una visión común sobre el transporte y a la movilidad. Sin embargo, los límites jurisdiccionales entre los gobiernos nacional, provincial y municipal tienden a crear fronteras físicas, que se suman a las divisiones en los departamentos administrativos internos de cada uno de ellos. Así, la movilidad metropolitana carece de un sujeto político de primer orden.

En los últimos años, hubo un esfuerzo para implementar una instancia de gobernabilidad del transporte metropolitano. Se creó la Agencia Metropolitana del Transporte (AMT) por un acuerdo tripartito de las tres grandes jurisdicciones. Por otra parte, por decreto del poder ejecutivo nacional se creó una comisión consultiva sobre la gobernabilidad del área metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA).

No obstante, esas entidades siguen siendo relativamente accesorias frente a las autoridades políticas de los respectivos distritos. Un buen ejemplo de eso es el Plan Quinquenal Director de Transporte. Desarrollado por la ATM. Ese Plan avanzó su primera versión en 2014, tenía objetivos precisos de que se debían actualizar anualmente. Este plan no tenía ni cronograma ni presupuesto lo que lo mantenía en un plano abstracto. Aunque fuera una voluntad loable, el Plan Quinquenal Director de Transporte resultó ser más una expresión de deseos que una agenda clara y compartida para asignar recursos en la movilidad metropolitana.

En definitiva, el verdadero plan no es el que se enuncia sino el que responde a la asignación de recursos de cada jurisdicción competente. Por consiguiente, el riesgo de atomización y pérdida de eficacia para alcanzar los objetivos perseguidos por las políticas públicas de transporte metropolitano sigue siendo muy fuerte.

1. Antecedentes - Evolución Buenos Aires

El Área Metropolitana de Buenos Aires, que tuvo una explosión demográfica relativamente prematura entre las grandes ciudades de América Latina de América Latina, se desarrolló sobre las bases de los sistemas ferroviarios metropolitanos. Así, la expansión de Buenos Aires se hizo primero al entorno de las estaciones y de los ejes de los ferrocarriles.

Por mucho tiempo, la AMBA fue pionera en cuestiones del transporte y políticas públicas de movilidad metropolitanas. En efecto, los planes, esquemas y estudios son varios a lo largo de la segunda mitad del siglo XX:

- El Plan Director de 1962, inspirado en el planeamiento urbano y regional británico de la posguerra, subraya las vinculaciones entre la ciudad y su región. Para integrar a los accesos radiales en una red metropolitana, este plan añade: la autopista Costera, desde Tigre hasta La Plata; la autopista Central, atravesando la ciudad para vincular el acceso Norte

con los accesos Sur y Sudeste; y la autopista Perito Moreno, prolongación del acceso Oeste en la Capital para ligarlo con las anteriores. Para mejorar las vinculaciones transversales insistía en la construcción del acceso Sudeste y el Camino de Cintura.

- El Esquema Director Año 2000 de la Región Metropolitana de 1969/70 presenta claramente al transporte como la osatura del crecimiento metropolitano. El proyecto proponía una expansión lineal Norte Sur, con la construcción de un ferrocarril articulador, Red Expreso Regional (RER) y una puesta en valor de los once accesos ferroviarios con los que contaba la ciudad. A parte de éste proyecto, se desarrollaba también una nueva red de infraestructura vial, a partir de la construcción de tres autopistas: la A1, costera, de Zárate a La Plata; la A10, actual Camino de Cintura; y la A11, saliendo de Pilar y recorriendo las áreas verdes periféricas.

- El Estudio Preliminar del Transporte de la Región Metropolitana de 1971-72 se basa en el esquema director y profundiza en las políticas antes mencionadas.

- El Plan de Autopistas Urbanas elaborado y parcialmente realizado durante la dictadura militar de 1976-83 preveía la construcción de nueve autopistas dentro de la Ciudad de Buenos Aires y virviendo la visión de los documentos anteriores. De acuerdo a este plan, se construyeron las autopistas 25 de Mayo, Perito Moreno, 9 de Julio Norte y 9 de Julio Sur.

- El Proyecto Puerto Madero, en sus dos versiones de 1990 y 1992, se inscribe en una forma particular de interpretar una visión del proyecto urbano. Es una intervención acotada a un fragmento urbano definido, no un plan urbano general. Su localización entra en conflicto con varias infraestructuras de transporte existentes o proyectadas en el momento, entre las cuales el tramo central de la autopista costera.

A partir de los años 2000, la planificación funcionalista dejó de estar “a la moda” y las construcciones de infraestructuras viales para el vehículo individual se empezaron a cuestionar. Por el contrario, nuevas herramientas de análisis de la movilidad metropolitana ofrecieron elementos para conocer mejor la demanda real de la sociedad metropolitana metropolitana. Entre ellas:

- La Investigación de Transporte Urbano Público de Buenos Aires (INTRUPUBA) en 2007-2008.

- La Encuesta de Movilidad Domiciliaria (En Modo) en 2009-2010.

- El Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE) a partir de 2011 y los datos que potencialmente permite analizar.

... el verdadero plan no es el que se enuncia sino el que responde a la asignación de recursos de cada jurisdicción competente.

4 | Fuente : Unidad de Proyectos Especiales para el AMBA, Gobierno de Buenos Aires.

La cuestión de la movilidad en Buenos Aires no es nueva. Como lo acabamos de ver, la planificación y la construcción de infraestructuras pesadas fue durante décadas el esqueleto de las políticas públicas en cuanto al transporte. Hoy en día, el tema de la movilidad metropolitana ya no se puede resolver de manera autoritaria. La urgencia climática, la necesaria transparencia y la metropolización de los desafíos urbanos crean nuevas problemáticas y específicamente la de la gobernabilidad

2. Las cuestiones de la gobernabilidad

Esa parte expone las diferentes problemáticas políticas y jurisdiccionales a las cuales se enfrenta la movilidad metropolitana en Buenos Aires. Después de la presentación de varios proyectos representativos (a., b.), se presenta un análisis de los instrumentos legales (c.) y de las proyecciones para el presupuesto de 2017 en materia del transporte en la región metropolitana(d.) Finalmente, se aboga por una asignación de los recursos públicos más inteligente y más transparente.

a. 9 de Julio

El ejemplo de la Avenida 9 de Julio es un buen caso de cómo la asignación de los recursos públicos se hace a veces de manera poco inteligente y sin considerar alternativas posibles. Por suerte, y casi por casualidad, este paso en falso en la “avenida más grande del mundo” se corrigió.

Obra emblemática de la modernización urbana de la primera mitad del siglo XX, la avenida de 9 de Julio se construyó en 1936. En los 2000, la congestión dramática de esa avenida puso a la luz su necesaria remodelación. En 2009, se había licitado la construcción de túneles viales para automóviles, vía la empresa de autopistas de la ciudad AUSA. Sin embargo, el proyecto fue suspendido judicialmente por objeciones de procedimiento (no se había hecho la audiencia pública...). En su lugar, y gracias a que otro equipo del gobierno tenía un plan alternativo, se hizo el metrobús, mucho más barato, socialmente más justificado y ambientalmente mejor. El suceso del Metrobús nos muestra que las jurisdicciones deberían siempre evaluar los méritos de proyectos alternativos y privilegiar proyectos “inteligencia intensivos” en lugar de “capital intensivos”.

b. Otras obras propuestas

· Red Expresa Regional - RER -

El proyecto de RER, planteado desde hace 40 años, propone la conexión de las líneas metropolitanas del ferrocarril (Sur, Oeste y Norte) a través de la construcción de 20 kilómetros de túneles y de una megaestación central debajo del Obelisco. Este proyecto, cuyo costo es de varios miles de millones de dólares, se financiaría, según la última versión, a

través del sistema de Participación Público Privada: El Estado repagará el trabajo luego de dos años de plazo y a lo largo de una década y pagará aparte un canon por la concesión y el mantenimiento⁵. El objetivo de sistemas como el RER, en los lugares donde se desarrolló originalmente, es desconcentrar las viejas terminales ferroviarias en el marco de una serie de combinaciones con la red de subterráneos. Mientras que en los antecedentes multiplicaban los puntos de intercambio, aquí se lo hace sin considerar ese espíritu, con una gran estación central y sin contemplar cruces con futuros planes de expansión de la red de Subtes. Así, nos vamos enterando a lo largo del año del llamado a licitación y adjudicación de proyectos que se deberán pagar con recursos públicos cuyo impacto ambiental y social no pudo ser analizado frente a soluciones alternativas para los fines que aspiran a resolver. No se pudo contrastar su calidad, sus fundamentos, su impacto social por ingreso y por género, sus consecuencias ambientales y su valor económico para la sociedad de acuerdo a los mecanismos establecidos con ese fin.

· Subte

Desde su inauguración en 1913, el Subte porteño, primero en América Latina, tuvo un periodo de extensión hasta su estancamiento a principios de la década 40'. En las últimas seis décadas ha habido seis propuestas formales de expansión, casi todas ambiciosas, y en casi todos los casos escasa o muy parcialmente cumplidas. En los años '53, '57, '73, '81, '91 y 2001 se elaboraron planes formales de desarrollo del Subte, con proyectos intermedios menores. Las proyecciones llegaron hasta a hablar de 176 km de red para el año 1993, cuando hoy apenas ronda los 60 km...

Actualmente, la expansión de la red de subterráneos de Buenos Aires está reglamentada por la ley N° 670 del 2001, con sus sucesivas modificaciones y actualizaciones, objeto de análisis también en el plan PETERS (Plan Estratégico y Técnico para la Extensión de la Red Subterránea. Este modelo de ponderación de opciones de crecimiento, proyecta una extensión de unos 30 a 35 km por sobre los 54 actuales (ver plan en Anexo 1). Por supuesto, esa propuesta debería ser actualizada. Sin embargo, esta expansión provista en el PETERS parece una meta muy lejana. Primero, no hay un cronograma ni un fondo previsto en los planes plurianuales de obra pública que permita ver la forma en que se avanzará, a pesar de metas muy ambiciosas de inversión en infraestructura de transporte dentro de la ciudad de Buenos Aires. Segundo, en los anuncios de obras nuevas

... no hay un cronograma ni un fondo previsto en los planes plurianuales de obra pública que permita ver la forma en que se avanzará...

5 | Según la Secretaría de Obras de Transporte, Manuela López Menéndez.

no existe una definición clara de cómo se integrará la red en expansión con las obras existentes.

- *Paseo del Bajo (ver 3.)*

c. Normas y programación de inversiones

Las diferentes jurisdicciones competentes para la implementación de esos proyectos de movilidad metropolitana pueden apoyarse en un arsenal jurídico bastante completo. Las normas en cuanto a la administración financiera y a la programación de inversiones son muy avanzadas que sea al nivel nacional (Ley 24.354 o 24.156) o local (Ley 70/98 de la CABA). Esas disposiciones jurídicas promueven una inversión evaluada (ex ante y post), transparente e integrada.

Sin embargo, siguen existiendo varios “atajos” que impiden específicamente la evaluación de los méritos de proyectos alternativos :

- La Ley 3060 (Mayo 2009) otorga por 20 años la concesión de las autopistas urbanas de la AMBA a la empresa Autopistas Urbanas S.A deándole las estrategias de extensión de la red.
- El Programa de Inversión Prioritarias (PIP) integra proyectos que son considerados como “activos financieros” y que por consiguiente no tienen que pasar por cualquier tipo de evaluación.
- La Participación Público Privada (PPP), nuevo instrumento en Argentina, permite supuestamente una reducción del gasto público y el mantenimiento de un nivel de inversión pública que sostenga la actividad económica. Sin embargo, muchos ejemplos en otros países muestran que los PPP generan proyectos más caros con un endeudamiento de largo plazo muy fuerte para los gobiernos. A parte, los contratos son generalmente muy opacos.

La evaluación ex ante, tal como está prevista en la ley de programación de inversiones nacional, prevé un banco de proyectos de inversión, con criterios de análisis costo beneficio que, sin ser infalibles, ayudan al debate parlamentario en la justificación de los proyectos enviados por los ejecutivos junto al presupuesto. Pero, lamentablemente, esta condición se viene cumpliendo muy parcialmente, con consecuencias negativas para la calidad de los proyectos. La inversión prioritaria bien justificada no necesita de excepciones ni atajos legales. Debe caer por su propio peso, mediante los pasos que prevé la ley. La deliberación pública informada enriquece las decisiones de las autoridades políticas competentes y permite que los ciudadanos dispongan de elementos de juicio ciertos para controlar el destino de los recursos públicos.

d. Presupuesto 2017

Una análisis del proyecto de presupuesto 2017⁶ de las diferentes jurisdicciones competentes para el transporte en la AMBA nos permitía identificar

y estimar los proyectos y programas en curso. Como se puede ver en el Anexo 2, el total de los recursos financieros es bastante elevado. Hay un esfuerzo real de inversión pública en el AMBA. Así el gasto previsto total se estimaba a 48 367,7 millones de pesos, lo cual representa una inversión de 3471 pesos por habitante de la sub-región.

Sin embargo, existen varios obstáculos impidiendo una asignación transparente y eficiente de los recursos :

- Las diferentes jurisdicciones, empresas públicas y concesiones tienen distintas metodologías, clasificaciones y aperturas. De entonces, una identificación clara de los recursos asignados se vuelve muy complicada para el ciudadano.
- La carencia de datos por parte del presupuesto de la Provincia de Buenos Aires es una restricción importante. De manera similar, los presupuestos de las empresas públicas nacionales no están desagregados geográficamente. Adicionalmente, tampoco se cuenta con información actualizada de empresas concesionadas (AUSA, SBASE)
- El Presupuesto de la Administración Nacional no cuenta con un Plan Plurianual de Inversiones. La ausencia de esta herramienta limita el conocimiento de los programas sectoriales y sus respectivos proyectos.
- En la misma línea del punto anterior también se pueden señalar los casos de programas y proyectos donde es prácticamente imposible esclarecer la asignación prevista en el Presupuesto 2017. Se destacan en particular los siguientes tres:
 - » **RER.** No tiene fondos de inversión previstos en el Presupuesto del Ministerio de Transporte.
 - » **Soterramiento del Sarmiento.** Las obras se encuentran a cargo del Ministerio de Transporte pero no aparecen en el listado de programas del presupuesto de la jurisdicción ni tampoco en la distribución geográfica de las inversiones. Este proyecto está presupuestado dentro del DNU.
 - » **Autopista del Bicentenario-Paseo del Bajo.** El Presupuesto Nacional prevé una transferencia de capital a CABA, pero el proyecto no es localizable en el Presupuesto de la Ciudad ni en el programa plurianual de inversiones de la misma.

Queda claro que los documentos de presupuestos oficiales de acceso público carecen de la información necesaria. En este contexto, resulta difícil construir el mapa de programas y proyectos y entender las prioridades y criterios de asignación de las inversiones.

Hay un esfuerzo real de inversión pública en el AMBA. Así el gasto previsto total se estimaba a 48 367,7 millones de pesos, lo cual representa una inversión de 3471 pesos por habitante de la sub-región.

6 | Análisis realizada por el autor y un conjunto de expertos en temas presupuestarias.

3. Paseo del Bajo

El proyecto de autopista Paseo del Bajo es el nuevo nombre de un proyecto que tiene más de 50 años : la autopista Ribereña. El objetivo anunciado de este proyecto colosal es la unificación de la autopista Buenos Aires- La Plata con la Illia. Correrá en trinchera por Puerto Madero y será de uso exclusivo para camiones y micros de larga distancia. Los autos irán por las avenidas Alicia Moreau de Justo y Huergo-Madero, cada una de ellas con cuatro carriles en un solo sentido. Si bien existe una amplia campaña de difusión, es difícil encontrar una justificación clara de la obra, de sus beneficios, de su impacto ambiental y del costo de oportunidad que significa frente a otros proyectos.

a) Antecedentes

La problemática de la conexión Norte/Sur de la ciudad no es nueva. Existen varios antecedentes al proyecto actual del Paseo del Bajo. En 1977, durante el régimen militar, el Dr. Guillermo Laura, Secretario de Obras Públicas y Urbanismo, ideó un Plan de Autopistas Urbanas en lo cual se proyectaba la construcción de la AU-2 uniendo el Norte al Sur por la costa. Durante toda la dictadura militar, ese proyecto no registró avances y volvió a tomar impulso en los noventas, aunque generó resistencia y varias veces se fue descartando. Un estudio realizado por la ciudad en colaboración con el CPAU y el APUR de París proponía resolver la cuestión con un pequeño túnel a la altura de Retiro pero el proyecto tampoco se concretó.

b) Una solución poco eficiente y generadora de nuevos problemas

Aparte de superar la “barrera” que representa el centro de Buenos Aires para la circulación vehicular en el sentido Norte-Sur, los problemas que supuestamente resolvería el Paseo del Bajo son la vinculación por ómnibus entre la terminal de Retiro y el Sur y el acceso de los camiones al puerto. Sin embargo, la eficiencia en cuanto a la resolución de esos problemas se puede cuestionar. Primero, el acceso de los ómnibus a la terminal de Retiro desde el Sur sería mejor satisfecho creando otra terminal “descentralizada” y bien conectada por transporte público. Por otra parte, un estudio realizado por la Universidad Tecnológica Nacional muestra que sólo el quince por ciento del tránsito que pasa por Avenida Madero, por Huergo, por Alicia Moreau va al puerto. La pertinencia económica del proyecto es así cuestionable⁷.

Además, la creación de esa autopista urbana va a generar nuevos problemas. Aparte de la ruptura urbana y del ruido que va a crear una vía tan grande como esa (aunque dicen que va a tener algunas partes de cruce peatonal), la contaminación y el smog generados van a tener

⁷ | Informe técnico sobre tránsito de cargas en Avda Ing. Huergo de la CABA, Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial, Universidad Tecnológica Nacional, 2010.

necesariamente un impacto significativo. Pero no sólo se trata de emisiones en sí, sino en particular de los motores diesel, cuyo efecto en la salud ya no tiene que ser demostrado, potenciados aquí por vehículos pesados subiendo y bajando pendientes.

Se supone que una trinchera no es tan conflictiva como una autopista. Dos ejemplos contradicen esta idea: en Barcelona hubo que sumar dos mil millones de dólares para mitigar el ruido en la Av. Corte Catalanas. En Lima, el Paseo de la República es un tajo traumático en la ciudad.

c) Un proyecto a contramano del mundo

El proyecto del Paseo de Bajo parece ir en dirección contraria a las políticas públicas implementadas por las grandes metrópolis mundiales. Por muchas personas, esa megaobra “resulta ser vieja antes de ser inaugurada” (Daniel KOZAK, 2017). Efectivamente, ese tipo de infraestructura se construyó a mediados del siglo XX y está ahora muy cuestionada, tanto que se está demoliendo. En el mundo, se están transformando ahora más de 70 autopistas urbanas. Entre las más famosas se puede nombrar el Chyong Gyan en Seúl, el Periférico en Río o el Embankment en San Francisco. Se considera que esas destrucciones tuvieron un gran impacto positivo tanto al nivel ambiental (mejora de la calidad del aire) como al nivel social (trama urbana, nuevos espacios públicos). Por ejemplo en Seúl, transformaron la autopista en un río bordeado de espacios verdes. Se demoró tres años por un costo de 380 millones de dólares lo que es poco en cuanto a las externalidades positivas de este proyecto. (Paul LECROART, 2013).

Más generalmente, el movimiento internacional está en la reducción de las emisiones y de la circulación de automóviles adentro las ciudades. La reducción de la velocidad (47 países con velocidad limitada a 50km/h), la prohibición a la circulación de los motores diesel (Paris, Londres), los peajes urbanos (Londres, Madrid, Bogotá...) y la promoción de las movilidades blandas (ciclovías, peatonalizaciones) son unas de las políticas que se desarrollan ahora a grande escala en todo el mundo. Teniendo en cuenta todos estos ejemplos, el Paseo del Bajo se revele como un proyecto a contraflujo de la tendencia en cuanto a las políticas de movilidad.

Finalmente, el proyecto del Paseo de Bajo demuestra que la gestión urbana del AMBA lleva contradicciones internas fuertes. Por un lado, ciertas áreas del gobierno adoptaron la idea de una movilidad “blanda” privilegiando los peatones, el uso de la bicicleta o el transporte público. Por otro, este Paseo del Bajo favorece el transporte motorizado individual,

... resulta difícil construir el mapa de programas y proyectos y entender las prioridades y criterios de asignación de las inversiones.

Llevando más autos al centro, induciendo el ingreso de tráfico pasante de camiones y creando recorridos innecesarios en el área de mayor congestión para los ómnibus de media y larga distancia. Revela así una contradicción importante en las políticas públicas del transporte metropolitano.

4. Conclusiones

La capacidad de análisis previo de proyectos alternativos debería ser una herramienta fundamental para la mejor asignación de los recursos públicos. Eso es lo que prevén las normas de administración financiera, programación de inversiones, evaluación de impacto ambiental y acceso a la información. Pero no solamente contamos con normas de buena calidad, sino también con un cuerpo de administradores gubernamentales y con un gran esfuerzo por desarrollar una administración profesional que le permita a los gobiernos llevar adelante los mandatos de la sociedad.

Bibliografía

AGOSTA Roberto, Conectividad Transversal Buenos Aires, La fábrica del movimiento, Editorial Café de las Ciudades, 2013, p.467-499.

DOMÍNGUEZ ROCA Luis, Planes Urbanos y Transporte en la Ciudad de Buenos Aires, Scripta Nova, 2005. URL : <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-112.htm>

VALLEJOS Soledad, Un proyecto nacido viejo, Pagina 12, Enero 2017.

URL: <https://www.pagina12.com.ar/16856-un-proyecto-nacido-viejo>

S/D. Informe técnico sobre tránsito de cargas en Avda Ing. Huergo de la CABA, Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial, Universidad Tecnológica Nacional, 2010.

Anexo 2



Inversión en el AMBA por nivel de gobierno y Jurisdicción. En millones de pesos

Jurisdicción/Entidad	Inversión
Administración Nacional	8330.2
Empresas Públicas	14170.6
Concesiones viales otorgadas por la Nación	120.0
Ciudad de Buenos Aires	1939.8
AUSA y SBASE [1]	3625.1
DNU 797/2016	20182.1
Total AMBA	48367.7

[1] Datos correspondientes al presupuesto 2016 que son los únicos disponibles al presente.

CAPÍTULO II

***“BIOECONOMÍA Y
ECONOMÍA CIRCULAR:
Innovación Tecnológica
y Redes Productivas”***

PhD en Economía Agraria de
la Universidad de Wisconsin.
Director de Grupo CEO S.A.
(www.grupoceo.com.ar)
Asesor Ministerio de Agroindustria
de la República Argentina.

Eduardo Trigo

Innovación | Bioeconomía | Economía circular | Gobernanza | Biomasa | Ciencia y tecnología
Bioenergía | Bioservicios - Bioproductos

LA ARGENTINA EN EL PARADIGMA DE LA BIOECONOMÍA

Es un momento oportuno de tener este seminario porque el tema de la Bioeconomía está comenzando a ser parte de la agenda, tanto a nivel internacional. Luego de iniciarse hace ya algún tiempo, como parte de la discusión en el ámbito de la Ciencia y la Tecnología, hoy esta empezando a reflejarse en las discusiones vinculadas al desarrollo de sectores productivos específicos y crecientemente, ser acetado como base de una visión mas amplia para el desarrollo sostenible. Esta evolución se refleja, claramente, en la puesta en marcha en 2017 de un instrumento para la coordinación de las Políticas Públicas en este sector, apuntando a reflejar la naturaleza, transversal del mismo.

En ese sentido, a principios de este año se terminó de negociar y en junio se firmó un Convenio Interministerial para constituir formalmente un mecanismo de coordinación entre los Ministerios de Ciencia y Tecnología,

Agroindustria y Producción inicialmente, y ahora con proceso de adhesión el de Medio Ambiente y otros involucrados (Trabajo, Energía, Salud). Luego de un largo proceso de negociación, ese mecanismo ya está listo para operar y está fijado el primer paso operativo que es la puesta en marcha del Convenio para el 22 de agosto de 2017.

Acompañando ese proceso, dentro del Ministerio de Agroindustria, ya se concretó el proceso administrativo para el programa de Bioeconomía, el cual tiene básicamente la intención de crear un espacio administrativo como para poder empezar a organizar la actividad del Convenio, o sea que es tremendamente auspicioso que, en el ámbito de una organización como la que nos convoca, la de los Administradores Gubernamentales, que en última instancia van a ser los encargados de llevar a la concreción el tema de las políticas de Bioeconomía, nos acerquemos a este tema y a su discusión. Y ya que estoy pasando propaganda, aprovecho para decir que el Ministerio de Agroindustria, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y la Bolsa de Cereales, a partir del 1° de octubre estaremos poniendo en línea un curso a distancia –virtual- sobre Bioeconomía que también va a profundizar más sobre algunos de los temas que se van a tocar en este seminario.

Con ésto como larga introducción, quisiera hablar ahora de tres temas: la Bioeconomía y qué está pasando en el mundo, poner el tema en nuestro contexto, y reflexionar brevemente sobre dónde estamos y algunas ideas de cómo seguir, o más bien, cómo empezar.

Me parece que es correcto empezar por definir de qué estamos hablando cuando hablamos de Bioeconomía. Y ahí van a encontrar muchas definiciones dando vueltas. Yo creo que la más simple, y sobre todo desde el punto de vista que nos convoca, es correcto pensarla como el conjunto de los sectores de la economía que utiliza los recursos biológicos renovables para la producción de todo tipo de bienes y servicios. Y cuando hablamos de recursos biológicos renovables, pensamos en los recursos propiamente dichos, en la tecnología, en las tecnologías biológicas, y en algo que usualmente no pensamos, pero que tenemos que empezar a pensar como un recurso biológico, que es la inteligencia biológica. Y por inteligencia biológica, lo que pensamos es cómo las entidades biológicas han resuelto o resuelven su interacción con el medioambiente, en un sentido muy amplio; esto es una fuente inagotable de información –si la pensamos- y que en esos procesos (que hasta los podríamos definir o resumir casi en términos ingenieriles) están muchos de los secretos de la sostenibilidad. ¿Cómo la biología funciona? ¿Cómo la biología hace que los sistemas vivos funcionen? Ahí hay un código procesal implícito, que nos dice mucho sobre los principios de la sostenibilidad, y, si uno profundiza, en muchos casos encuentra soluciones prácticas a problemas de la vida diaria. Un ejemplo de eso, para resaltar que no es solamente el

uso de los recursos biológicos en su sentido más tradicional, sino en este sentido mucho más amplio que estoy planteando de la Bioeconomía, es lo que está haciendo la empresa Google en este momento –que como siempre estas empresas están trabajando varios años adelante- : ya están trabajando en la segunda o tercera generación del auto sin conductor. Y los principios que están usando en los diseños de los nuevos protocolos para esa ingeniería, son los principios a través de los cuales los pájaros en bandada no se chocan. Pensemos, lo hemos visto mil veces: en una bandada se mueven todas coordinadas y nunca se chocan. Es un sistema biológico que tiene todas sus conexiones y sus sistemas de decisión que hacen que cada uno, cuando decida moverse no choque con otro. Bueno, es de ahí de donde están sacando los principios para eso que uno lo ve como algo casi de ciencia ficción. Y, como eso, podemos tener infinitos ejemplos. Sin ir más lejos, nos enteramos cómo están codificando videos y películas dentro células, y uno puede guardar películas en células y reproducirlas infinitamente a través de procesos muy simples y donde eso resuelve prácticamente el problema de los límites a los espacios computacionales, porque si eso es posible quiere decir que los espacios computacionales son, en la práctica, infinitos (a pesar de que el infinito en estos términos no existe).

¿Cómo la biología funciona? ¿Cómo la biología hace que los sistemas vivos funcionen? Ahí hay un código procesal implícito...

Entonces, estamos hablando de eso: estamos hablando de una nueva forma de mirar el mundo que nos rodea, y de interaccionar con él. Y se trata, básicamente, de algo que cobra importancia, como voy a plantear ahora, porque replantea nuestras ecuaciones de energía y nos permite pensar en una sociedad menos dependiente de los recursos fósiles. ¿En base a qué? En base al uso más inteligente de los recursos biológicos, que no son otra cosa que el origen.

Cuando se plantea que “esto es utilización de los recursos biológicos para la producción de todos los bienes y servicios de todos los sectores” no estamos hablando de nada más que de lo que era en el origen. El mundo empezó con la Bioeconomía. Después se apartó de ella, pero empezó con la Bioeconomía.

¿Por qué se vuelve tan importante en esta época? En esta época se vuelve importante, básicamente porque cuando miramos a lo que nos queda de este siglo, o el tiempo que nos queda a prácticamente todos los que estamos en esta sala, vemos que vamos hacia un mundo superpoblado, un mundo que tenía poco más de 2.000 millones de habitantes a principios del siglo pasado, y que hoy tiene casi 7.800 millones. Y que hacia fin de siglo no se va a estabilizar en 8, o 9.000 millones, como se pensaba hace 10 años, sino que las proyecciones actuales dicen que puede llegar

hasta el techo pude llegar hasta casi 12.000 millones. Y es difícil pensar un mundo con doce mil millones. Es un mundo superpoblado. También, somos la primera generación de la historia de un mundo urbanizado. Y vamos hacia un mundo donde, probablemente hacia 2030 o 2040, vamos a tener un 75% u 80% de la población viviendo en las ciudades, contra un mundo que a principios de 1900 era exactamente al revés. O sea, un mundo de transformaciones fascinantemente rápidas. Es un mundo donde va a haber grandes incrementos en la demanda por todos lados, porque, consideramos, es un mundo que en 100 años incorporó la ética en la discusión política, cosa que no existía antes. Antes la pobreza no era un tema de la política, hace 100 años. Hoy la pobreza es un tema de la política y consideramos inaceptable que existan 1.000 millones de personas que están por debajo de los límites de pobreza extrema. Y por lo tanto, el objetivo fundamental con que se plantean las discusiones es el de eliminar esas desigualdades. Y eso significa incremento del ingreso medio. Incremento del ingreso medio significa incremento de la población sobre el incremento de 5.000 millones que ya estamos hablando en un mundo que ya enfrenta inseguridad alimentaria. Quizás no globalmente, como uno la mira. Pero sí un mundo que no tiene resuelto el problema de seguridad alimentaria entre países, ni tampoco entre regiones o situaciones dentro de un mismo país. Y por último, y algo que es relativamente nuevo (algo que es de los últimos 60/70 años, de la década del '60 en adelante), es un mundo crecientemente preocupado y acotado por el deterioro de los recursos naturales. Nos está diciendo: "Miren, la presión entrópica que estamos ejerciendo sobre nuestra casa, sobre nuestro hábitat, prácticamente está en el límite y no puede seguir". En otras palabras, es un mundo que dice, a través de las variables del cambio climático, que el escenario del Business As Usual, que la progresión de lo que venimos haciendo hasta ahora, no es más viable. O sea que este mundo en el que vivimos, que es el resultado de la Revolución Industrial y el descubrimiento del petróleo (que si nosotros pensamos, todo lo que está alrededor nuestro viene de esa última parte, no de la Revolución Industrial, viene del descubrimiento del petróleo y de lo que el petróleo permitió en términos de reorganización de los asentamientos humanos y de su comportamiento), no va más. La trayectoria actual nos lleva a 3,6°C de crecimiento de la temperatura media del planeta a fin del siglo, y eso hace que el planeta explote. Así de simple.

Esto hace que repensar la ecuación sea prácticamente indispensable. Y aquí es donde aparece la Ciencia y la Tecnología en el escenario como una de las grandes oportunidades. Porque estamos en una época en donde los avances de la biología, sustentados y potenciados por los avances en la física, en las ciencias comunicacionales y en las ingenierías, y la convergencia de todo esto dentro de un patrón de conocimientos comunes, nos lleva a espacios que hasta hace nada, eran impensados. La vida,

los códigos esenciales de la vida, eran hasta hace nada en nuestra historia "cajas negras". Sabíamos que existían reglas pero no podíamos hacer nada, o muy poco, respecto a ellas. Teníamos una vaga idea de cómo funcionaba la termodinámica, la energía solar o los nutrientes, pero era "lo que estaba ahí". Las plantas, el maíz, cártamo, hacen lo que hacen y uno tenía que tomarlas como lo que eran. Lo que permite la ciencia moderna es ir mas allá; usando el ADN, la genómica y nuevas técnicas como la edición génica, podemos hacer "ingeniería de detalle" y crear nuevos productos y procesos más coherente con lo que son los límites planetarios. Y eso es, básicamente, lo que es la Bioeconomía moderna.

En ese contexto es donde aparece lo interesante para Argentina. En ese escenario, la Argentina enfrenta dos opciones claras hoy. Y yo creo que cada vez están más claras. Una es la opción que venimos utilizando desde mediados del siglo XIX, que es integrarnos al mundo como productores de commodities para la cadena de producción global. Y hoy hablamos de que podemos producir para 400.000.000 en vez de lo que producimos actualmente. Podemos producir 160.000.000 de toneladas, podemos seguir en la misma trayectoria y, probablemente, vamos a estar un poquito mejor. Eso alcanzó en la década del '30 para hacer a Argentina el décimo país del mundo. Pero no alcanza para los desafíos que hoy tenemos. Frente a eso, y eso es lo que nosotros planteamos, lo que se discute hoy es lo que lleva a las decisiones que el Gobierno ha tomado en términos de empezar a construir la base para avanzar en esa dirección, con el Convenio Interministerial y con algunas otras cosas que se están planteando, es empezar a trabajar en un nuevo rumbo. Un nuevo rumbo que, pensado desde la visión de la Bioeconomía, aproveche los recursos o inversiones que ya tiene para proyectarse a un espacio diferente, en un mundo que va a empezar a demandar cosas diferentes, porque si no se hacen de manera diferente, la ecuación no cierra para fin de siglo. Y eso va a empezar a aparecer. Ya aparece. El Acuerdo de París lo plantea claramente a nivel político. Después cuando uno desagrega las cosas dice "¿y cómo hacemos esto? ¿Cómo hago esto si tengo a la industria química, al cemento y al acero produciendo las emisiones que tienen? Tengo que cambiar la base". Y entonces tengo que empezar a pensar cuáles son las opciones que tengo para sustituir el petróleo en cada rubro. Y ahí aparece que, después de todo, el petróleo no es otra cosa que biomasa de hace unos 40.000.000 de años que ha sido transformada por el efecto del tiempo en lo que hoy es petróleo. Pero lo que interesa es el origen, la transformación de energía solar en energía aprovechable por el hombre. Ese proceso de 40 millones de años, la ciencia y la tec-

Lo que permite la ciencia moderna es ir mas allá; usando el ADN, la genómica y nuevas técnicas como la edición génica, podemos hacer "ingeniería de detalle"...

nología moderna lo permiten hacer en lo que yo llamo “fotosíntesis en tiempo real”, que no es otra cosa que utilizar las plantas como biofactorías en donde lo mismo que el tiempo ha hecho con la materia prima, y las refinerías de petróleo nos permiten hacer, con inversiones de 5 o 10 mil millones de dólares, que es lo que cuesta una refinería de petróleo hoy, y que es lo que hoy nos rodea... en última instancia, ahora lo podemos hacer a través de energía solar, hoy, procesada por una planta que produce biomasa, con las características que queremos que tenga; con las características específicas de las moléculas complejas que nos permiten, a través de biorefinerías, que son concepciones mucho más simples en su ingeniería que esos monstruos de 5 o 10 mil millones de dólares de las refinerías de petróleo, que son más simples porque la vida es más simple, y ahora estamos trabajando con vida en tiempo real, ya no con vida de dinosaurios. Yo creo que ahí es donde está la tremenda oportunidad. De pronto, empezamos a trabajar con procesos de generación y transformación de energía, no en escalas arqueológicas o en escalas de cientos de millones de años, sino en escala humana. Con la capacidad de hacer lo que se necesita hacer que la biología haga, no lo que las entidades biológicas fueron en algún momento “diseñadas” para hacer, sino por lo que tienen que hacer frente a los desafíos de la época.

Y eso es básicamente de lo que estamos hablando. Del lado de los recursos, significa “circularizar”, que es optimizar los ciclos energéticos. ¿Usando qué? Usando conocimientos y energía libre –la del sol-, usar y hacer mejor lo que ya estamos haciendo. Movernos en la dirección de hacer más sustentable lo que ya estamos haciendo. Aprovechar el potencial de lo que no se está aprovechando. Si nosotros pensamos en la capacidad de transformación energética que tienen las plantas, nos damos cuenta de que estamos aprovechando una décima parte o menos de la energía que existe en el sistema. Y se trata de nuevas tecnologías, y tecnologías convencionales dentro de una perspectiva diferente. Tampoco se trata de ciencia ficción, en muchos casos se trata, más que nada, de cambiar el chip de cómo juntamos las cosas.

Del lado de los productos, no hay nada que esté fuera: alimentos, bioenergía, biomateriales, bioproductos, bioservicios –que es otra cosa que lo pensamos siempre como algo aparte y hay que empezar a pensar en los servicios ecosistémicos, y hay que empezar a transformar los sistemas institucionales para que reflejen los precios reales del ambiente que usamos-. Esto es muy complejo.

Todo lo que está en formas verdes (Gráfico 1) son las oportunidades de innovación que tenemos en frente. Y cuando hablamos de innovación, es importante porque estamos hablando de espacios nuevos, que son espacios no establecidos, son posibilidades de crecimiento, de empleo

de calidad, de mejora en las condiciones de vida. Y eso no es un tema menor en la Argentina que vivimos.

Muchos de los componentes de la Bioeconomía todavía no se manifiestan en el comercio mundial. Nosotros vivimos quejándonos cuando se habla de las reglas de comercio mundial como el escalamiento arancelario, las categorías del 1 al 24 en la difusión de las reglas de la Organización Mundial del Comercio, nos castigan. Salgamos de ahí. Vayamos a los nuevos productos de base ambiental donde no hay ni siquiera nomenclatura. Sentémonos a la mesa de donde se discuten las nomenclaturas y no a cambiar las reglas de escalamiento arancelario, que vamos a perder siempre en esa discusión. Eso es una oportunidad inmensa para los Administradores Gubernamentales que son los que tienen que definir la estrategia y negociar esos procesos. Son mercados emergentes, entonces ahí no estamos compitiendo con los grandes. Son mercados en desarrollo y, por lo menos, espacios donde uno puede entrar. Es un concepto que se está difundiendo más rápidamente de lo que pensamos. Y, por lo tanto, no nos deberíamos dormir. Y quiero decir algo que es importante: la Argentina es uno de los países líderes en este tema. En este tema realmente empezamos temprano. Nos sentamos a la mesa cuando hay muy pocos países que no sean los países de la OECD, trabajando directamente en el tema. Entonces no se puede perder la oportunidad de ser parte de los que definen las reglas de juego. Estos países son los que están pensando y lo están empezando a aprovechar.

Otro aspecto a considerar es que esta discusión que empezó muy desde la ciencia y la tecnología; a partir de la fascinación de lo que podíamos hacer transformando los seres vivos y los procesos vivos, ha comenzado a incorporar a la discusión el que para poder transformar, hay que tener capacidad de manejar, producir seres vivos, o sea, producir biomasa. Esto hace que las condiciones para producir eficientemente biomasa son el otro driver importante que existe en este nuevo mundo que se va conformando. Esto es otra categoría donde tenemos ventajas, porque somos una potencia en este campo y si le sumamos que tenemos desarrollo intermedio en capacidades científico-tecnológicas, vemos que somos parte del pequeño grupo de países que pueden crecer armónicamente en los nuevos espacios de la bioeconomía. Tenemos posibilidades, si jugamos bien, al sentarnos a la mesa de la discusión.

Más allá de eso, hay algo que es importante. El tema ya está reconocido e internalizado como “la” visión a partir de la cual se trabaja en los Objetivos del Desarrollo Sustentable. Y no es algo político simplemente.

...empezamos a trabajar con procesos de generación y transformación de energía, no en escalas arqueológicas o en escalas de cientos de millones de años, sino en escala humana.

(Gráfico 2) Una visión de Bioeconomía es esencial para 11 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sustentable. Y los 17 objetivos tienen que ver básicamente con empezar a cambiar ese Business As Usual, que no es más posible, y que nos desafía éticamente y que tiene 1.000.000.000 de personas que viven con menos de U\$S 2.

Para la Argentina, es la oportunidad de resolver de una vez por todas el vaivén entre agricultura e industria, con el que venimos a los tumbos, golpeándonos, en los últimos 70, 80, 100 años. Y es una oportunidad concreta de reindustrialización. De pasar al valor agregado, de empezar a discutir empleos, de terminar con la discusión si agricultura o desarrollo industrial desde arriba: es agricultura y desarrollo Industrial al mismo tiempo. Es el camino a la reindustrialización en el siglo XXI.

Es un concepto que nos sirve además para empezar a resolver algo que es inevitable resolver: la Argentina es un país con su economía totalmente desbalanceada desde el punto de vista territorial. Es una metrópolis rica -hasta ahí-, con economías regionales que son la base de la pobreza, del deterioro y de la diferencia de calidad de vida que tenemos; inaceptables para un país de nuestro potencial. Y, en este sentido, sucede que si empezamos a pensar desde la biomasa, y el que la biomasa viaja mal. La lógica del futuro, que es un futuro en donde cada vez más nos preocupen las huellas ambientales, es una que nos lleva, por temas económicos y por temas ambientales, a que se debe ir buscando la industrialización o la transformación en el lugar de la producción. La biomasa viaja mal por precio, y viaja mal por huella ambiental. O sea que es una oportunidad para pensar la revitalización o una reingeniería de nuestro espacio territorial, que estamos desaprovechando.

Y finalmente, en esa misma dirección, y dado que nos hemos comprometido con la lucha contra el cambio climático - no solamente nos comprometimos inicialmente sino que este Gobierno retiró la oferta inicial, la modificó y presentó una propuesta mucho más agresiva, mucho más lógica, con la oportunidad de construir un futuro más coherente con ese futuro global que viene, que es un futuro donde el ambiente va a contar y que tiene que ver con todos los procesos de descarbonización -la Bioeconomía nos da la base para reorganizar nuestra industria, nuestro territorio, nuestro consumo y nuestra energía, en función de criterios que están en línea con lo que nos comprometimos. O sea que son objetivos y oportunidades importantes para Argentina.

Estamos bien posicionados para aprovechar todas estas oportunidades. Tenemos biomasa. (Gráfico 3) Seis veces más podríamos aprovechar la biomasa que tenemos actualmente, y estamos en medio de una crisis energética. Eso es por un lado, la disponibilidad de biomasa. Yendo al otro driver, Argentina tiene un sistema científico y tecnológico muy bien posicionado. Tiene más de 2000 investigadores y 200 empresas de

biotecnología. O sea que esa es una plataforma. Tenemos importantes experiencias productivas. Ya somos uno de los principales usuarios de biotecnología que es uno de los componentes principales. Hacemos siembra directa, somos líderes en siembra directa y en agricultura sustentable a gran escala. Somos uno de los países principales productores de biocombustibles -de nuevo uno de los primeros productos de esta industria-. Y tenemos una industria de alimentos, que podría ser mejor, pero es una buena plataforma como para proyectarse hacia la nueva generación de alimentos. Y, además, hay una serie de iniciativas en áreas estratégicas que nos permiten pensar que no empezamos de cero. Esto son los números que hicimos en base a la última Matriz de Insumo de Producto. (Gráfico 4). Hoy la Bioeconomía representa casi el 50% de los bienes que se producen en Argentina (PBI Argentino es más o menos un 65% servicios, y un 35% bienes, y la bioeconomía es el 16%). Por lo tanto, para proyectarnos más agresivamente al mundo que viene, estamos hablando de trabajar sobre una parte determinante de nuestra economía.

La lógica del futuro nos lleva, por temas económicos y por temas ambientales, a que se debe ir buscando la industrialización o la transformación en el lugar de la producción.

Para ir terminando, simplemente diré los temas que tenemos que discutir desde las políticas públicas en este sentido. Lo primero es la gobernanza de los nuevos procesos. Aquí estamos hablando de espacios nuevos, institucionalidad horizontal, estamos hablando de territorialidad -nuevas relaciones con las provincias, con los municipios-, y estamos hablando de cambiar el uso de los recursos; incluso, cambiar en el sentido de recursos que hoy son desperdicios, pasen a tener valor económico y sean insumos del proceso productivo con alto valor. Estos son todos procesos que necesitan participación social y nuevos esquemas institucionales con respecto a la toma de decisiones. Sino no van a ser sostenibles, y pueden llegar a ser, por el contrario, una fuente de conflicto bastante grande.

Sobre ciencia y tecnología voy a tocar un punto: hay un fuerte componente de cooperación internacional que deberíamos tener en cuenta y potenciar. Porque si bien somos una potencia intermedia en ciencia y tecnología, no nos engañemos. Necesitamos mucho más. Y, sobre todo, dado que tenemos biomasa, que es un recurso escaso. Es más escaso todavía tener biomasa y capacidades como para poder interactuar con la nueva ciencia. Y nosotros tenemos la biomasa y las capacidades como para interactuar con la nueva ciencia. Lo que necesitamos es acercarnos a la frontera, y ahí viene la cooperación internacional.

Infraestructura. Obviamente si estamos hablando de territorialidad, tenemos que resolver este tema. Vamos por el camino de hacerlo. El Norte

Grande es uno de los grandes reservorios de biomasa. Ya se está discutiendo el cambio de infraestructura hacia esa región del país.

Regulaciones, estándares, desarrollo de mercados, es casi obvio. Estamos hablando de crear productos nuevos y vía eso hay que darles el marco que los promueve y los contenga. Estamos hablando de industrias maduras que compiten con industrias nuevas, entonces hay que equilibrar eso. Y son industrias que van a empezar a rematar su capital porque se vuelve obsoleto para el nuevo mundo y, por lo tanto, hay que equilibrar con la nueva industria, con los nuevos productos, y eso es parte del rol regulador que tiene el Estado

Finalmente, los incentivos a la innovación. A la inversión en innovación. Esto no funciona sin el Estado que lo impulse. Pero no va a funcionar sin el sector privado que lo haga realidad. Y, por lo tanto, todo el tema de los incentivos a la inversión y a la innovación a nivel concreto, que lleven estos nuevos criterios, esta nueva visión a la cosa concreta, en el terreno que lo haga realidad, es un componente indispensable.

Esto es lo que quería compartir con ustedes. Muchas gracias.

Bibliografía

TRIGO, Eduardo y otros, Bioeconomía Argentina. Ministerio de Agroindustria, 2014

WIERNY, Marisa [et al.]. Medición de la bioeconomía : cuantificación del caso argentino / 1a ed. Buenos Aires : Bolsa de Cereales de Buenos Aires, 2015. Libro digital, PDF. Archivo Digital: descarga y online ISBN 978-987-97337-8-3

GUTMAN, Graciela E. y Pablo J. Lavarello. Biotecnología industrial en Argentina : estrategias empresariales frente al nuevo paradigma / Graciela Gutman y Pablo Lavarello. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Gran Aldea Editores - GAE, 2014.

E-Book. ISBN 978-987-1301-73-7

ANLLÓ, Guillermo y otros. Biotecnología argentina al año 2030: Llave estratégica para un modelo de desarrollo tecno-productivo. Noviembre 2016. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, 2016.

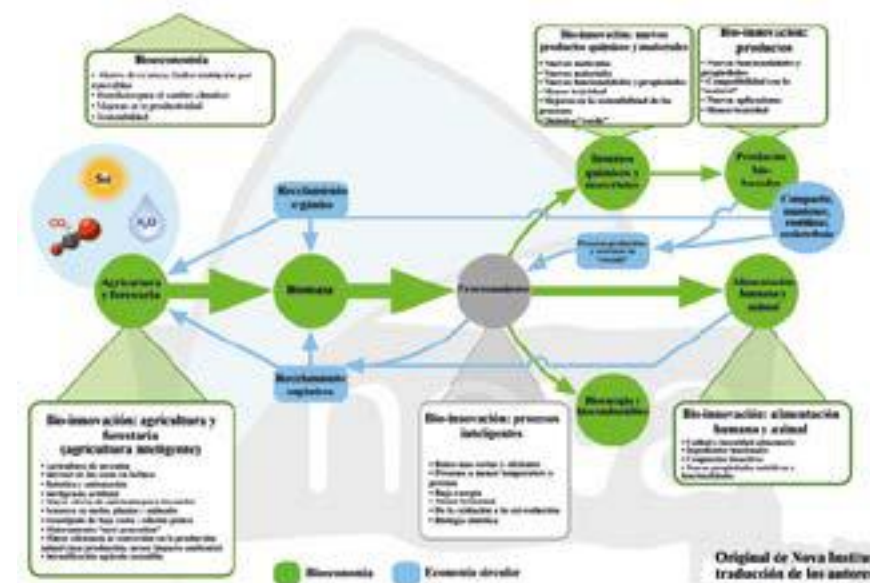
Libro digital, PDF - (Biotecnología argentina al año 2030; 1)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-1632-67-1

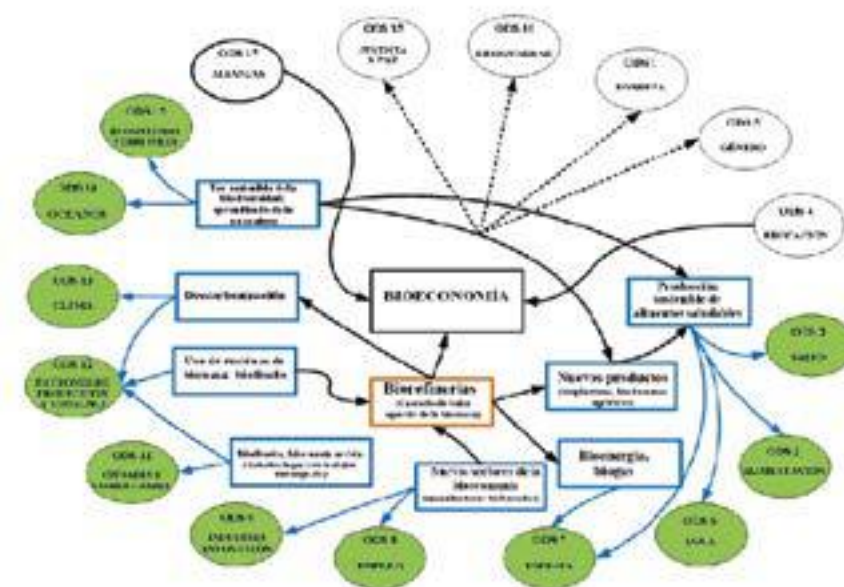
MENÉNDEZ, Julio E. y Jorge Antonio Hilbert. Cuantificación y uso de Biomasa de residuos de cultivos en Argentina para bioenergía. Antonio Hilbert, editor. Buenos Aires : INTA, 2013.

Gráfico 1- Bioeconomía: más allá de la economía circular



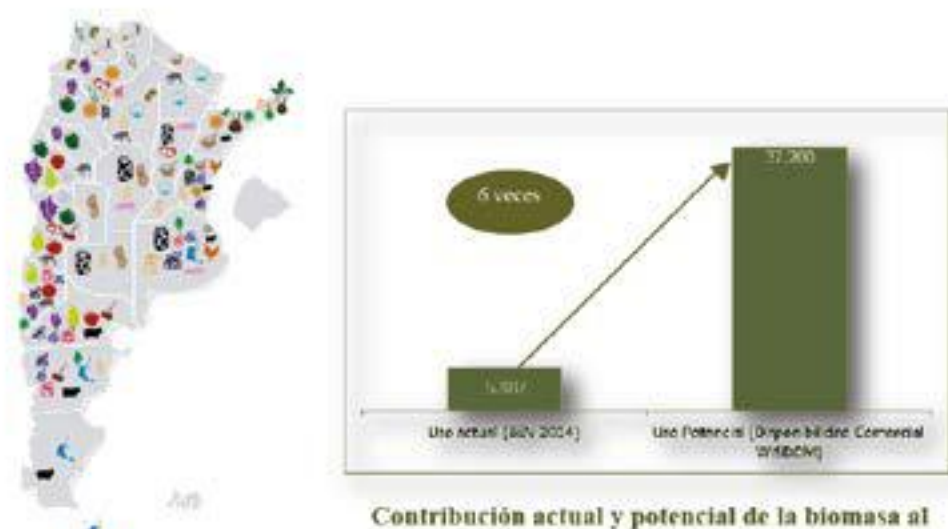
Fuente: Original de Nova Institut, traducción de los autores

Gráfico 2. Un camino estratégico para 11 de los 17 ODS's



Fuente: Adrián Rodríguez. CEPAL 2015

Gráfico 3. Diversidad y disponibilidad de biomasa como punto de partida



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 4 – La Bioeconomía Argentina

Hoy ya representa más del 15% del PBI, y casi el 50% de la producción de bienes y 1.9 millones de empleos

SECTOR	Millones de pesos	Millones de dólares	TOTAL BIO	PBI
Primario	191.525	42.086	58%	8,9%
Industria manufacturera	139.149	30.677	42%	6,5%
. MOA	100.300	22.040	30%	4,7%
. MOI	38.849	8.537	12%	1,8%
TOTAL BIO	330.679	72.663	100%	15,4%

Fuente: Trigo et.al 2015

Biotechnóloga.
 Coordinadora del Programa BAR
 EU 2017: Iniciativa Bioeconomía
 Argentina-del Ministerio de Ciencia,
 Tecnología e Innovación
 Productiva, Gerente de Proyecto,
 Proyectos Estratégicos: INNOVACUA.

Alit Fasce

Bioeconomía | Biotecnología | Sostenibilidad ambiental | Científico-tecnológico
 Innovación productiva

INICIATIVA BIOECONOMÍA ARGENTINA

La bioeconomía es una nueva visión del desarrollo basado en el conocimiento que ha sido adoptada por varios países para afrontar los grandes desafíos del siglo XXI, como el cambio climático, el deterioro de los recursos naturales y el crecimiento poblacional. El mundo está crecientemente desafiado por el cambio climático. Resulta cada vez más evidente que el ciclo de desarrollo iniciado con la revolución industrial y la incorporación del petróleo a la matriz energética está llegando a su fin. En este contexto, los avances de la ciencia y los desarrollos tecnológicos permiten pensar en caminos alternativos para el abordaje de las grandes problemáticas actuales y la bioeconomía se presenta como la síntesis entre las demandas existentes y las oportunidades que avizora cada región.

En el marco del paradigma bioeconómico, la fortaleza de Argentina reside tanto la gran disponibilidad de biomasa y de biodiversidad, como

la existencia de un sistema científico y tecnológico fortalecido y una institucionalidad capaz de impulsar las innovaciones implícitas en los nuevos esquemas y sectores agrícola-ganaderos y agroindustrial altamente competitivos. La producción de biomasa se concibe como una fuente de energía y de bioproductos, integrada en forma de redes de valor a los procesos industriales y de servicios más tradicionales. En términos de la economía circular, el énfasis en el uso de los recursos renovables en el proceso de generación y transformación de energía y materiales, permite anticipar aumentar la eficiencia de la producción junto a una disminución de los impactos ambientales de tales procesos. De la mano de la biología moderna, es posible sustituir nuestra dependencia de los hidrocarburos y sus derivados para promover esquemas de vida más sustentables.

Nuestro país ha sido un participante temprano y activo, tanto en las cuestiones productivas como en la discusión sobre el potencial de la bioeconomía como estrategia para promover el desarrollo sostenible. En lo productivo, Argentina adoptó tempranamente las aplicaciones de la biotecnología a la agricultura, a la salud humana así como en el desarrollo de la industria de los biocombustibles. En lo estratégico-institucional el MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA, junto a otros ministerios nacionales y organismos descentralizados como el INTA, el INTI y el CONICET, han trabajado desde el año 2013 para establecer estrategias que permitan aprovechar las oportunidades que emergen de las capacidades científico-tecnológicas, empresariales y de la disponibilidad de recursos naturales⁸. En este sentido, se firmó el Convenio Marco de Cooperación” entre los Ministerios de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Agroindustria y Producción de la Nación, y luego se incorporaron otros ministerios. El principal objetivo de este convenio es formalizar la “Iniciativa Bioeconomía Argentina” y crear el Consejo Nacional cuya principal tarea es definir una estrategia nacional en bioeconomía.

La bioeconomía representa para la Argentina una opción estratégica para impulsar el desarrollo regional, promoviendo el uso de la biomasa disponible y el desarrollo de nuevas redes de valor para generar empleos de calidad y fuentes de ingresos en los entornos locales. La bioeconomía configura un paradigma en términos de redes, cuyo entramado atraviesa tanto el sistema educativo, el sector productivo como las instancias de gobernanza locales, con el fin de generar nuevas fuentes de oportunidades para un crecimiento sustentable y equitativo. Esta perspectiva ofrece la posibilidad de abandonar la visión dicotómica entre agricultura y desarrollo industrial, que ha dominado los debates sobre estrategias de desarrollo en nuestro país a lo largo de décadas.

8| <http://www.bioeconomia.mincyt.gob.ar/>

Antecedentes de la Iniciativa Bioeconomía Argentina:

o Plan Argentina Innovadora 2020. Establece los lineamientos de política científica, tecnológica y de innovación en el país. Uno de los Núcleos Socio Productivos Estratégicos identificados es Agroindustria, en cuyo marco la bioeconomía se constituye como un paradigma central para el desarrollo desde una perspectiva intersectorial e interdisciplinaria. En 2017 se inició el diseño del Plan Argentina Innovadora 2030.

- <http://www.argentinainnovadora2020.gov.ar/>

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.gob.ar/

- <https://www.argentina.gob.ar/plan-argentina-innovadora-2020>
- <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/argentina-innovadora-2030>

... establecer estrategias que permitan aprovechar las oportunidades que emergen de las capacidades científico-tecnológicas, empresariales y de la disponibilidad de recursos naturales.

Iniciativa Bioeconomía Argentina. Principales líneas de acción:

• Simposios de Bioeconomía en la Ciudad de Buenos Aires. 2013-2014: En 2013 se planteó el escenario nacional e internacional en los campos de alimentos, biocombustibles, productos farmacológicos, producción de biomasa y desarrollos tecnológicos para su procesamiento. En 2014 el eje principal fue Agroalimentos. Ambos encuentros tuvieron el apoyo de los sectores productivos, académicos y gubernamental y permitieron vincular actores clave e instalar el concepto de la bioeconomía en la sociedad.

- Simposios Regionales de Bioeconomía 2015-2016.:

o Tuvieron como objetivo relevar demandas regionales, generar sinergias entre actores clave de los sectores académico, gubernamental y productivo y recabar agendas con posibles acciones y proyectos a desarrollar.

o Se conformaron Foros de Bioeconomía Regionales y grupos de discusión cuyos integrantes forman parte de los Consejos Regionales de Bioeconomía.

• Convenio de cooperación científica y tecnológica en el ámbito de la bioeconomía entre el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la República Argentina y el Ministerio Federal de Educación e Investigación así como el Ministerio Federal de Alimentación y Agricultura de la República Federal de Alemania.

El convenio fue firmado por la Canciller Susana Malcorra y los ministros Gabriel Sigmar (BMEL) y Georg Shütte por (BMBF). El alcance de este acuerdo es la consolidación de alianzas binacionales en un área estratégica como bioeconomía para promover el desarrollo productivo

sustentable. Actualmente se está conformando un comité bilateral con el propósito de identificar los lineamientos de acción a seguir. Las áreas de interés común son las siguientes:

Procesamiento de residuos agroindustriales y urbanos

Conversión de biocomustibles de 1ª a 2ª generación

Nuevos productos alimenticios y nutraceuticos

Mejoramiento genético de plantas y animales

Biofertilizantes

Bioteología marina

Agregado de valor en desechos agroindustriales

Biorrefinerías de pequeña escala

- Firma del Convenio Marco de Cooperación" entre los Ministerios de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Agroindustria y Producción de la Nación con el objetivo de formalizar la "Iniciativa Bioeconomía Argentina" y establecer un marco de cooperación para impulsar proyectos y actividades conjuntas y coordinadas. Luego se incorporó el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Para dar cumplimiento a los objetivos enunciados, cada uno de los Ministerios aporta dentro de su ámbito de acción y especialización los recursos humanos y técnicos necesarios para el cumplimiento de las actividades comunes.

- Implementación de la Iniciativa interministerial Bioeconomía Argentina: Con el fin de otorgar un marco institucional a la iniciativa Bioeconomía se conformaron los siguientes Consejos y Grupos de Trabajo.

- o Consejo Nacional de Bioeconomía: integrado por funcionarios de los ministerios intervinientes. A su vez, se sumaron al CNB los Ministerios de Educación, Salud, Interior y Trabajo.

- o Consejo Científico – Tecnológico: integrado por expertos en bioeconomía de los principales centros de investigación y tecnología dependientes de los tres ministerios, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y universidades.

- o Consejo Económico y Social: aún en proceso de conformación, estará integrado por representantes del sector productivo, redes y organizaciones no gubernamentales.

- o Consejo Federal: conformado por referentes de las regiones bajo la órbita del Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECYT). Están en proceso de incorporando los consejos federales dependientes de los otros ministerios.

- o Grupos de Trabajo: Se conformaron grupos de trabajo integrados por expertos y referentes en áreas específicas de diferentes regiones del país con el fin de describir el escenario actual, relevar vacancias de conocimiento, tecnologías y recursos humanos con el propósito de elaborar recomendaciones en políticas científico-tecnológicas e identificar potenciales proyectos. Las temáticas abordadas hasta el momento son las siguientes:

- Grupos de Trabajo Transversales :

- Biotecnología marina

- Foresto-Industria

- Genética animal

- Biorrefinerías

- Tecnologías transversales: desarrollo de drones y software.

- Edición génica.

- Acuicultura

- Curso a distancia Introducción a la Bioeconomía Argentina junto con el Ministerio de Agroindustria y la Bolsa de Cereales de Buenos Aires, dirigido a profesionales, productores y público general y registró más de 3000 inscriptos en su primera edición.

- Estrategia desarrollada para la divulgación y comunicación sobre la bioeconomía en Argentina:

- o Página web: <http://www.bioeconomia.Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.gob.ar/>.

- o Serie de documentales "Paradigma 3" emitidas en el canal TecTv, en la TV pública y en Canal Encuentro.

- o Plataforma de Vigilancia Tecnológica e Inteligencia Competitiva "Antena Tecnológica de bioeconomía". Para mayor información: <http://antenatecnologica.Mincyt.gob.ar/>. La Antena Tecnológica tiene como objetivo brindar información de calidad sobre desarrollos científico - tecnológicos y relevar las tendencias a nivel mundial de distintos sectores productivos con el fin de fortalecer las capacidades estratégicas de empresas y actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

- Instrumentos de Financiamiento: En las distintas áreas del MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA, se han abierto diversas convocatorias para la presentación de proyectos en el área de bioeconomía.

Agencia Nacional de Promoción Científico-Tecnológica.

... brindar información de calidad sobre desarrollos científico-tecnológicos y relevar las tendencias a nivel mundial de distintos sectores productivos...

o Financia proyectos de desregulación de organismos genéticamente modificados desarrollados en el país a través del Fondo de Regulación de Productos Biotecnológicos (FONREBIO).

o Fondo Argentino Sectorial: Financia proyectos de innovación tecnológica mediante la conformación de consorcios público-privado en los sectores agroindustrial y energético.

Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECYT): Financia el desarrollo de proyectos específicos de bioeconomía regionales basados en las temáticas abordadas en los Simposios 2016.

Dirección Nacional de Cooperación e Integración Institucional: Se financian proyectos de cooperación tanto bilaterales como birregionales (Unión Europea).

Bibliografía

Se recomienda el material bibliográfico del Ministerio de Ciencia, tecnología e Innovación Productiva:

Publicaciones generales sobre bioeconomía:

<http://www.bioeconomia.mincyt.gob.ar/bibliografia/#generales>

Publicaciones Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva:

<http://www.bioeconomia.mincyt.gob.ar/publicaciones-mincyt/>

Bioquímico, Fac. de Cs Exactas, UNLP
Gerente de Biotecnología
Industrial de Bioceres.
CoFundador y Gerente de INMET
(Ingeniería Metabólica SA).
Investigador Independiente de Conicet
y Profesor Adjunto en la Facultad
de Cs. Bioquímicas y Farmacéuticas
de la UN Rosario (Genética Bacteriana en Lic. en Biotecnología).

Gustavo Schujman

Biotecnología | Bioplásticos | Bioconversión | Biomateriales | Fermentación

BIOCONVERSIÓN DE RESIDUOS AGRO- INDUSTRIALES EN PRODUCTOS DE ALTO VALOR AGREGADO

Le agradezco a la Asociación por haberme invitado a contar el proyecto en que estamos trabajando.

Quiero focalizarme en tres puntos:

- Describirlas una empresa que hemos creado, que está dedicada al tema de la Bioeconomía;
- Contarles un poco sobre bioplásticos;
- Resumirlas qué es la Ingeniería Metabólica, que es también el nombre de la empresa. O sea, cómo estamos haciendo estas biotransformaciones, de las que escucharon hablar en las charlas anteriores.

Comienzo entonces por INMET. Es una empresa joven -tiene unos 5 años- que se formó con una herramienta, justamente de la Agencia

Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, que sirve para crear empresas de base tecnológica, que reunió a dos empresas inversoras, el Grupo BIOCERES e INDEAR –un instituto empresa del Grupo BIOCERES- con dos investigadores del CONICET, para conformar Ingeniería Metabólica S.A.

El objetivo de esta empresa es brindar soluciones de biotransformación, amigables con el medioambiente, que generen productos de alto valor a partir de residuos agroindustriales. ¿Por qué es importante y estratégico esto en nuestra región? Les muestro un par de ejemplos de materias primas para nuestra empresa, que son residuos de otros procesos.

A partir de la fotosíntesis generamos granos. Los granos se pueden vender tal como están, o hacer un proceso de agregado de valor, como es la generación de biocombustibles, como biodiesel de primera generación a partir de los granos de soja –Argentina es uno de los principales exportadores del mundo de biodiesel-. Pero ese proceso de formación de biodiesel deja un subproducto que es la glicerina cruda, que es un 10% de todo el aceite. Argentina tiene una capacidad instalada de producción de biodiesel en el orden de los 4.000.000 de toneladas por año. O sea que hoy se pueden producir algo más de 300.000 toneladas de glicerina cruda que tiene todos los restos del proceso: tiene contaminantes como metanol –que es el catalizador del proceso-, tiene sales, tiene cenizas, tiene compuestos orgánicos... O sea, tiene muy poco uso posible. Hace 5 años, la glicerina cruda valía unos U\$S 250 por tonelada. Hoy el valor está en el orden de los U\$S 80 por tonelada. O sea, uno tiene una tonelada de materia orgánica a disposición a un precio de U\$S 80. Entonces biotransformar esto es prioritario para nuestro país, podríamos decir.

Otra fuente similar es el proceso de producción de alcohol de maíz: se genera un subproducto que es la vinaza ligera. Es un producto líquido que hoy en día tiene muy poco valor (de hecho hay que evaporarlo para poder utilizarlo como fertilizante). Este líquido como tal es también una materia prima muy barata para transformar, y si se fijan las cantidades que se producen en Argentina de alcohol de maíz, hay una gran cantidad de insumo.

¿Qué estamos haciendo en INMET con este tipo de moléculas? Las estamos transformando mediante procesos de fermentación. Modificamos bacterias para que utilicen estas fuentes de carbono y energía, crezcan, y generen subproductos de alto valor. Los primeros proyectos que hicimos, todavía desde el CONICET, tenían que ver con transformar la glicerina cruda de la producción de biodiesel en más biodiesel. Las bacterias comían la glicerina y secretaban biodiesel al medio del cultivo. Eso tenía el potencial muy importante de que todo quedaba in situ, la empresa que generara la glicerina cruda pondría una planta de fermentación y

generaría más biodiesel, que entraba en la misma corriente de venta que el resto del producto. El desarrollo fue muy bueno: obtuvimos patentes y se lograron todos los objetivos planteados, pero ahí fue cuando hicimos el salto de trabajar en el CONICET a armar una empresa, una Sociedad Anónima, donde dijimos: “no solamente tiene que tener mérito científico y tiene que ser una idea novedosa, sino que tiene que ser comercialmente viable”. Al precio que tiene el biodiesel, y al costo que tiene hoy en día la fermentación, y los rendimientos que teníamos en esta bioconversión, no había forma de que en el corto plazo eso fuera rentable. Y, por más que sea bio, y que uno esté aprovechando un subproducto, si no es competitivo económicamente, es difícil de implementar. Eso es una gran verdad. Uno tiende a pensar que “lo verde” tiene un plus por ser verde, y eso es cierto en un pequeño nicho. En la gran mayoría de los mercados, si no es competitivo el producto comparado con los que ya existen de origen fósil, no va a tener éxito comercial.

Entonces, pensamos que todo ese conocimiento que teníamos, con esas bacterias, y con esa biotransformación, la podíamos aplicar en algo donde tuviéramos mucho mayor rendimiento y donde los valores del producto fueran mayores. Y ahí comenzamos con los biomateriales. Otra serie de productos que estamos desarrollando, ya no a partir de materias primas tan abundantes y tan baratas, tienen mucho más valor. Un bioplástico oscila entre los U\$S 2 y los U\$S 7 por kilo. Estos otros productos se comercializan a más de U\$S 10 por gramo y son specialties, o sea, se venden en poca cantidad.

¿Cuál es nuestro modelo de negocio en la empresa? Cuando la tecnología que estamos desarrollando implica grandes volúmenes (como es biotransformar glicerina o vinaza en productos masivos como son los biomateriales o los biocombustibles), licenciar la tecnología a un grupo de empresarios que justamente esté produciendo o vinaza o glicerina para que éste implemente la planta que transforma el subproducto con la tecnología desarrollada. En cambio, en los productos de menor volumen, pero con mucho mayor valor, nuestro modelo de negocio es avanzar desde el desarrollo hasta la producción y la comercialización de esta specialty.

Vamos a hablar de bioplásticos. Es un término que hoy en día se escucha bastante. Hay una serie de mitos, hay una serie de realidades. No todos los bioplásticos son biodegradables. Hay muchos plásticos que son renovables, lo cual es una ventaja. O sea, si es un biomaterial, por lo menos el origen tiene que ser biológico. Pero la gran mayoría de lo que hoy se comercializa no es biodegradable. O sea, por más que es de

... biodiesel de primera generación a partir de los granos de soja – Argentina es uno de los principales exportadores del mundo de biodiesel.

origen verde, y va a tener una huella de carbono nula o muy baja, luego va a tener un impacto ambiental importante. Y luego hay una fracción de los bioplásticos que, además de ser de origen renovable, son biodegradables. Nosotros estamos concentrándonos en uno de esos, llamados PHAs, y que son tanto de origen orgánico –en definitiva terminan viniendo de la fotosíntesis y del dióxido de carbono del aire- y son un producto totalmente biodegradable. En un par de meses no existe más si se los entierra. En 2016, se producían unas 4.160.000 toneladas de biomateriales, de bioplásticos. Eso es más o menos el 1% de los plásticos que se producen en el mundo. O sea que la producción de plásticos de petróleo es un 99%. Al mismo tiempo, el 77% (más de 3/4) de los bioplásticos que se producen, no son biodegradables. ¿Y esto por qué? Porque son más baratos. El PHA representa el 1,6% de la producción. Si uno quiere comprar hoy PHA en China, sale entre U\$S 6 y U\$S 8 el kilo. El polipropileno, que es el plástico de petróleo más parecido al PHA, vale aproximadamente U\$S 1,50 el kilo, cuatro veces menos. Entonces, mientras estos sigan siendo los precios del PHA, el PHA no se va a comercializar por más que haya disposiciones gubernamentales que empujen al uso de este tipo de biomateriales.

Entonces, nuestro objetivo fue producir PHA a un costo que sea compatible con el mercado (al menos con ciertos productos del mercado, no necesariamente todos pero sí con una parte). ¿Qué es lo que hacemos? ¿Cómo hacemos este PHA? Los PHA son plásticos que ya existen en la naturaleza. Los hacen varios tipos de bacterias, que en vez de almacenar lípidos como reserva energética, acumulan estos polímeros. Y cuando les falta energía, los degradan y generan más energía a partir de eso que habían almacenado. Estas bacterias hacen los plásticos en condiciones anómalas, de estrés. Los hacen en un largo tiempo –pueden demorar una semana o 15 días en generar una cantidad de bioplástico- y, además, luego lo degradan. Así que por más que existen, no son una buena fuente. Lo que nosotros estamos haciendo es trabajar con una bacteria de uso industrial, que en 48hs ya hizo todo su ciclo de vida. Esta bacteria tolera condiciones de crecimiento muy adversas, pero no hace plásticos. Entonces, lo que hicimos fue tomar genes de otros organismos, de bacterias que sí producen este tipo de polímeros, y los incorporamos mediante ingeniería genética en este organismo, y generamos organismos genéticamente modificados que tienen la capacidad de producir plásticos.

Esto es lo que históricamente se conocía como ingeniería genética. Lo nuestro se llama ingeniería metabólica. ¿Cuál es la diferencia? No solamente uno tiene que lograr que la bacteria produzca plástico, sino que el objetivo es que lo que principalmente produzca sea plástico. O sea, si esta bacteria está comiendo glicerina pero secreta ácido acético, ácido láctico u otros subproductos al medio, el proceso es poco eficiente.

Queremos que, de todo el carbono que entra en la bacteria, parte se vaya al crecimiento de la bacteria, y la mayor parte se transforme en bioplásticos. ¿Y qué hacemos? Empezamos a identificar “cuellos de botella” en el proceso de síntesis. Por ejemplo: esta bacteria está haciendo mucho ácido acético. Nos fijamos como esa bacteria hace ese ácido acético, y luego le eliminamos los genes que tienen que ver con la síntesis. Lo mismo con el láctico. E identificamos cuál es el nuevo cuello de botella o cuál es el nuevo paso que hay que modificar. Y así vamos, secuencialmente, aumentando el rendimiento del proceso. Esas son las plataformas en las que nos apoyamos para esto. INDEAR tiene plataforma de secuenciación más desarrollada del país. Fue la primera y con el correr del tiempo ha ido incrementando mucho su capacidad. Esa es nuestra fuente de genes de otros organismos. Nosotros tenemos proyectos donde hemos secuenciado miles y miles de bacterias en suelo e identificado genes de interés para nuestros proyectos. Luego tenemos una plataforma de biología sintética, que es donde introducimos todos esos cambios en las bacterias. Todos esos genes nuevos, desviaciones y agregados. Tenemos una plataforma de metabolómica. Una química analítica muy avanzada donde podemos medir no solamente cuánto estamos produciendo de cada compuesto de interés, sino todos los intermediarios metabólicos en esas rutas. Finalmente, cuando tenemos una bacteria que ya está muy “tuneada”, si quieren usar un término actual, que está modificada adecuadamente para un proceso, empezamos con el escalado. Tenemos una gran variedad desde tubitos, frasquitos, fermentadores de laboratorio, e inclusive fermentadores de escala piloto. Tenemos equipos con un rango de capacidad desde el litro hasta los 1000 litros de fermentación y además tenemos acceso a fermentadores de mayor volumen. Así que de esta forma generamos bacterias capaces de biotransformar una materia prima de interés en un producto valioso.

Acá hay un ejemplo de lo que hemos hecho en los últimos años en este tema de PHA. (señala la pantalla). Viendo una foto de estas bacterias en cultivo, se ve que las bacterias tienen una parte blanca (que es la mayor parte de la bacteria) que es plástico. Las bacterias están llenas de plástico. Un 70% del peso seco de la bacteria es esta resina. En los primeros dos años, teníamos miligramos. Hace un par de años, ya estábamos produciendo gramos, habíamos avanzado en el escalado. Y, en el último año, ya estamos en esta escala piloto: estamos produciendo kilogramos de este bioplástico. Ahora estamos avanzando en un proceso de escala entre piloto e industrial con empresas interesadas en esta línea de desarrollo. Al mismo tiempo, estamos trabajando con el sector público y con el

Los PHA son plásticos que ya existen en la naturaleza. Los hacen varios tipos de bacterias, que en vez de almacenar lípidos como reserva energética, acumulan estos polímeros.

sector privado en qué hacer con este plástico. O sea, esto es PHA. El costo de producción que tenemos hoy en día es menos de la mitad del que uno puede encontrar en el mercado. Por eso ya estamos avanzando hacia una escala industrial porque tiene factibilidad comercial. Las propiedades de nuestro plástico son adecuadas. Estas resinas en general no se usan solas. Siempre hay que agregarles agentes plastificantes para darles las propiedades que un extrusor o un fabricante de recipientes, o de films, o de packaging en general quieran utilizar.

Y ya hay varios blancos de interés. Nosotros en BIOCERES tenemos un origen fuerte en el agro y los productores agropecuarios tienen muchos problemas con lo que es el lavado de todos los insumos. Existen una reglamentación exigiendo que todo envase de agroquímico necesita un triple lavado y retorno a origen. O sea que, o hay que transportar un montón de envases vacíos, o cada campo tiene que tener una trituradora y transformar ese envase, ese plástico, en un plástico que pueda devolver a origen. Nuestro material, si uno lo entierra, en dos meses no queda nada. Entonces, tener un bidón que si no está enterrado tiene una vida superior al año (que es lo que duran más o menos los agroquímicos), y si está enterrado, desaparece en dos meses, es una solución excelente para este problema. Lo cual permite pensar que si fuera de polipropileno, valdría un 50% menos, pero todo el costo que tendría asociado posteriormente, lo habilita totalmente como un mercado para este tipo de material.

Eso fue un pantallazo breve de qué podemos hacer. Otro aspecto importante es el grupo de gente que compone el INMET. Arrancó hace 5 años y hoy tiene 14 empleados. 3 son doctores que han salido del sistema científico y se han ido al sistema productivo. El resto son biotecnólogos, ingenieros químicos y técnicos. O sea que, a partir de una empresa de base tecnológica, en la que el Estado invirtió en su momento algo así como U\$S 500.000, hace años que se están generando numerosos puestos de trabajo y la empresa está siendo bastante autosustentable, es una de las pocas empresas biotecnológicas que no han dado pérdidas. INMET no solamente está haciendo estos desarrollos sino que presta servicios que permiten mantener el día a día de la empresa.

CAPÍTULO III

“INFORMACIÓN Y CIENCIA DE DATOS: Gobernanza, Tecnología y sus límites”

Ingeniera Química.
Administradora Gubernamental.
Proyecto Desarrollo
Integral del Sistema Espacial
Argentino (DISEA), CONAE.

Dora Elisa Vilaseco

CONAE | Big Data | Ciencia de datos | Teledetección

EL BIG DATA Y LA TELE- DETECCIÓN SATELITAL: Algunos Desafíos y Oportunidades

1. CONAE, actor indispensable para la construcción y difusión de información de origen satelital.

En la República Argentina la Comisión Nacional de Actividades Espaciales -CONAE- es un organismo descentralizado, que depende del Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva, y tiene por objetivos primarios:

- Ir al Espacio, ver la Tierra y ofrecer información estratégica para la sociedad
- Ofrecer Oportunidades de Desarrollo Tecnológico Nacional

El organismo rige la actividad espacial argentina desde noviembre de 1994 y cuenta con un Plan Estratégico a 11 años que se va actualizando periódicamente.

La CONAE efectivamente viene cumpliendo el objetivo de ofrecer una Oportunidad de Desarrollo Tecnológico Nacional, y se ve reflejado en:

- Desarrollo de recursos humanos -como una cultura de desarrollo- ya que posibilita tanto la formación de cientos de científicos vinculados a la actividad espacial, como también la posibilidad de empleo de esos profesionales tanto en el organismo, como en el grupo de centros de formación, en sus empresas y en sus proveedores.

- Dictado de múltiples Maestrías:

- o En Aplicaciones Espaciales de Alerta y Respuesta Temprana a Emergencias (Instituto Gulich Córdoba)

- o Aplicaciones de Información Espacial (UNC-ASI)

- o Tecnología Satelital (UTN-RC)

- o Instrumentos Satelitales (UTN-RM)

- o Informática de Aplicación Espacial (UNLAM)

- o Investigación y Desarrollo:

- o Instituto Colomb (CONAE - UNSAM)

- o Cooperación en el ámbito de C&T local.

- Desarrollo y liderazgo regional en el desarrollo de tecnologías de punta y construcción de satélites y plataformas de lanzamiento.

- Cooperación internacional asociativa -CONAE tiene Convenios con más de 20 países entre ellos Brasil, Perú, Alemania, Bélgica, Italia, Estados Unidos, Canadá, China y asociaciones como NASA, ESA, ASI y ONU).

a. Satélites Lanzados por CONAE

Los Satélites de CONAE que fueron lanzados fueron el SAC A, SAC B SAC C y el último, lanzado fue el SAC D Acquarius.

El SAC-C fue lanzado el 21 de noviembre de 2000, con un Delta II (EE. UU.) y estuvo operativo hasta el 15 de agosto de 2013. Su objetivo fue la observación de la Tierra y la realización de mediciones con fines científicos. Formó parte de la Constelación Matutina (AM) conjuntamente con los satélites de NASA Landsat-7, EO-1 y Terra.

El SACD Acquarius fue desarrollado y construido junto a INVAP, e integrado en el 2010 en la sala de integración que INVAP tiene en Bariloche. Fue lanzado el 10 de junio de 2011, también con un Delta II (USA), y estuvo operativo hasta el 8 de junio 2015. Su objetivo fue la observación del océano, el clima y el medioambiente.

De los siete instrumentos que transportaba, cuatro fueron desarrollados por CONAE, uno por la ASI (Agencia Espacial Italiana), otro por el organismo espacial francés, mientras que el principal, el Acquarius, pertenecía a la NASA.

Los Instrumentos argentinos que se incluyeron en este satélite fueron desarrollados y producidos en forma conjunta con los Organismos del Sistema Científico y Tecnológico:

- la Universidad de La Plata,
- el Instituto Argentino de Radioastronomía,
- el Centro de Investigaciones Ópticas del CONICET y
- el Grupo de Estudios del Medio Ambiente (GEMA) dependiente de la Universidad de La Plata,
- y las Empresas: INVAP, VENG (Vehículo Espacial de Nueva Generación), STI (Soluciones Tecnológicas Integrales), DTA (Desarrollos Tecnológicos Argentinos) y CRUX Sistemas Inteligentes SA

La CONAE ha desarrollado con tecnología nacional de vanguardia, los paneles solares realizados para sus satélites junto a la Comisión Nacional de Energía Atómica, CNEA.

Para el logro de todos sus proyectos y actividades, la CONAE recurre al "Sistema Científico Tecnológico Nacional" (CONICET, CNEA, CIC, etc.), y vincula empresas de tecnología (INVAP, Y-TEC, VENG, etc), con pymes de base tecnológica y otras empresas del sistema productivo nacional, ejerciendo como motor de un verdadero polo productivo espacial.

Los Satélites de CONAE que fueron lanzados fueron el SAC A, SAC B, SAC C y el último lanzado fue el SAC D Acquarius.

b. Aplicaciones actuales de la información espacial

La información obtenida en la visualización de la Tierra desde el espacio le permite obtener, datos e imágenes para diversas áreas: (Imagen 1)

- Ambiente: de Medio Ambiente, Ciclos de Información sobre Aguas, Cobertura Terrestre, Atmósfera y Clima
- Productiva: Información de origen Agropecuario y Forestal, Pesca, Minería y Energía
- Social: Ciclos de Información sobre salud, Ordenamiento territorial y Equidad Fiscal
- Seguridad y Emergencias: Ciclos de Información sobre Seguridad, Emergencias climáticas como inundaciones e incendios forestales e Integridad territorial.

La información producida, es demandada tanto por el sector público -Catastros provinciales, INDEC, Ministerio de Agroindustria, INTA, YPF, Ministerio de Seguridad en relación a la Ley de Emergencias, Ministerio de Ambiente- como sector privado -industria petrolera, forestal y en algunos casos desarrolla algoritmos de procesamiento de imágenes para satisfacer requerimientos puntuales. También CONAE participa de la Consultoría en Aplicaciones Espaciales de Alerta y respuesta Temprana

a Emergencias, pudiendo colaborar con pedidos de otros países en la cobertura de imágenes en emergencias y catástrofes.

La forma en que las nuevas tecnologías de la información, vienen alterando la modalidad en que se desarrollan actualmente los nuevos contenidos de conocimiento, que cada vez son más voluminosos, diversos y con alta incidencia de requerimientos de equipos tanto para generación, como para alojar y analizar la información, presentan desafíos y oportunidades al desarrollo nacional.

La aparición de nuevas fuentes de datos de complejidad y volumen crecientes, junto con la creación de un cúmulo de métodos útiles para almacenarlos y extraer información de los mismos, dio lugar a lo que se conoce hoy en día como la Ciencia de Datos.

Se plantean así cuestiones de gobernanza y uso de los datos en el ámbito público y privado.

El seminario propuso conocer y debatir acerca del impacto de las acciones desarrolladas para la gobernanza de la información pública, la vinculación con los ciudadanos y el uso de las nuevas tecnologías de procesamiento de grandes datos en los sectores económicos, productivos y de servicios. El caso de trabajo elegido, fue un análisis de las posibilidades y desafíos que, en este aspecto, surgen del aprovechamiento de imágenes satelitales para diversos usos.

Los desafíos del desarrollo que están presentes en estas nuevas tecnologías, vienen a ampliar las oportunidades de crecimiento, pero nos colocan asimismo, frente al desafío de estar a la altura de los requerimientos de recursos humanos y equipos que las nuevas herramientas tecnológicas, como la de los sensores remotos a bordo de satélites nos ofrecen y, nos obligan a conocer más y debatir las verdaderas posibilidades que otorgan en muchas disciplinas y áreas económicas fundamentales.

Los nuevos sensores remotos VHR (Muy Alta Resolución por sus siglas en inglés) son capaces de darnos resoluciones espaciales entre 3 y 50 mts, y tener una repetición de imagen de pocos días o incluso más de una imagen diaria sobre una misma parcela, permitiendo así, que el profesional agrícola pueda tener datos casi instantáneos del estado de sus cultivos y en diferentes parcelas productivas. La agricultura de precisión busca maximizar resultados a partir de utilizar los mínimos recursos de insumos con la menor incidencia ambiental posible. Pero, básicamente, permite ampliar la frontera de la productividad de un campo, lo que viene ofreciendo resultados inimaginables en el aumento de rindes obtenido apenas pocos años atrás.

Los sensores VHR generan una muy alta cantidad de datos y allí radica uno de los desafíos que se conocen como problemas de Big Data.

c. Dónde se obtienen los datos

La CONAE posee el Centro Espacial Teófilo Tabanera ubicado en la localidad de Falda del Carmen. Allí cuenta con laboratorios de investigación y desarrollo y con instalaciones para realizar gran parte de los ensayos requeridos, bancos de prueba de motores, así como una estación terrena equipada para bajar los datos captados por los satélites propios de CONAE, como los de agencias espaciales que solicitan a esa estación terrena, el monitoreo satelital y bajar los datos de sus propios satélites.

La Estación Terrena Córdoba (ETC) desarrolla las actividades de recepción, procesamiento, publicación y almacenamiento de la información satelital que es generada por diferentes satélites de observación de La Tierra.

Desde la ETC se han controlado los satélites argentinos SAC-A, SAC-B, SAC-C y SAC-D y se reciben imágenes de otros satélites internacionales, tales como Landsat, Spot, EROS, Terra, Aqua, NPP, la serie NOAA y GOES.

Asimismo, forma parte de la red de estaciones que dan soporte al SIASGE (Sistema Italo Argentino de Satélites para la Gestión de Emergencias) formado por los satélites operativos de la Agencia Espacial Italiana (ASI) Cosmo-Skymed y por los satélites SAOCOM-1A y SAOCOM-1B que serán lanzados próximamente.

Además, presta soporte tanto para las misiones nacionales prevista en el Plan Espacial como algunas otras misiones internacionales que tienen acuerdos específicos para hacer uso de los servicios de la CONAE y compartir el uso de los datos generados, tanto en la bajada de datos como tareas de seguimiento, telemetría y control (TTyC).

CONAE cuenta también desde el 18 de diciembre de 2012 con una antena para el estudio del espacio profundo (DS, por sus siglas en inglés), en la localidad mendocina de Malargüe. Esta antena completa la red de tres estaciones de monitoreo ubicadas en Australia, en España, y ahora, en Argentina, que la ESA utiliza para seguimiento de sus misiones de exploración del espacio.

d. La información satelital

Los sensores remotos que se alojan en un satélite brindan la posibilidad de observar desde un punto lejano, amplias superficies de la tierra, y así pueden medir impactos que al hombre le permiten tomar decisiones más inteligentes y oportunas.

... nuevas fuentes de datos de complejidad y volumen crecientes, junto con la creación de un cúmulo de métodos útiles para almacenarlos y extraer información...

Los satélites de observación de fenómenos terrestres suelen ubicarse en órbitas bajas, entre 200Km y 2000Km y describen un recorrido fijo sobre la superficie terrestre, captando la energía que los diferentes elementos reflejan después de haber establecido interacción con una fuente energética, como puede ser el sol, o la emitida por el propio satélite como en los casos de los satélites radar activo.

Los equipos de detección a bordo de un satélite son capaces de traducir a datos lo que pueden captar de nuestra superficie terrestre a partir de tres características de todo elemento dependientes de su capacidad físico-química:

- absorción,
- transmisión,
- reflexión y
- absorción de energía

Los sensores captan la longitud de onda de esas frecuencias y así van dibujando información que traducen a imagen.

La percepción remota es una modalidad técnica que nos permite observar, analizar e interpretar los fenómenos terrestres, que se transforma en datos e información a distancia y que cuando llega a la base de análisis terrena, se traduce en una auténtica oportunidad para la toma de decisiones en múltiples sectores con incidencia social, ambiental, en salud, en el agro, forestal y en definitiva, puede generar altos impactos económicos.

Los beneficios que brinda la percepción remota se pueden sintetizar en los siguientes:

- Los sensores remotos sobre satélites pueden obtener información a distancia sin necesidad de intervenir o acceder físicamente a posiciones geográficas muy extensas y alejadas. Y aún pueden obtener información de zonas que no son visibles, la distribución energética de onda y del espectro electromagnético
 - La información captada se puede analizar en un período muy corto de tiempo, lo que es fundamental para tomar decisiones
 - En cuestiones de observación de fenómenos de impacto ecológico como inundaciones, incendios, heladas, acumulación de hielo, erupciones volcánicas, terremotos, etc., la detección remota satelital, permite acceder a zonas naturalmente complicadas para el acceso humano y detectar cambios que son vitales para las autoridades a cargo de una emergencia
 - En agricultura, la teledetección permite medir la productividad de un campo, cada vez con mayor nitidez y también, evaluar los daños por eventos climatológicos.
 - La medición de estrés hídrico en cultivos a partir del índice NDVI, sea derivado de exceso de agua, por sequías, granizo o heladas, permite

anticipar decisiones para minimizar costos del productor. También permite prever la contratación de seguros o de fletes según la razonable cosecha esperada al finalizar el ciclo

- La medición remota del estado de los cultivos, permite por ejemplo facilitar al agricultor una planificación y realizar una agricultura de precisión donde se decide cuanto fertilizar sin derroche, cuanta semilla por Ha, y cual la necesidad de agua del cultivo, permitiendo reducir costos y minimizar impactos ambientales negativos.
- Los sensores remotos sobre los satélites, permiten generar repetir la recolección de información en muchos y breves periodos en forma cada vez más frecuente y más económica, que otras mediciones en campo.

e. Algunos de los últimos Proyectos de CONAE

El SAOCOM es una constelación de dos satélites construidos en cooperación con la Agencia Italiana del Espacio -ASI- que se integraran a la serie COSMO, de la que se obtienen datos en la actualidad.

El SAOCOM I ya está terminado y que se prevé que la empresa Space X de Estados Unidos lo esté lanzando en septiembre de 2018.

El SAOCOM forma parte del SIASGE Sistema Italo Argentino de Satélites para la Gestión de Emergencias, son satélites radar, lo que implica una capacidad operativa superior dado que posee ventajas amplias frente a los sensores de tipo óptico, pues no registran interferencia de nubes y tienen incluso capacidades de penetración de varios centímetros en el suelo.

Principalmente efectuará determinaciones de humedad de suelo que tendrán mucha utilidad para la optimización de los cultivos.

Un interesante Spin Off de los desarrollos realizados para los distintos satélites lo constituyó la fabricación de radares como el Radar Secundario Monopulso Argentino (RSMA) que fue diseñado por INVAP S.E. para dar seguridad y eficiencia al Control del Tránsito Aéreo.

Otro Spin Off fue la fabricación de satélites de comunicaciones a cargo de ARSAT.

CONAE tiene otros proyectos en desarrollo como la Misión Argentino-Brasilera compuesta por dos satélites: SABIA-Mar 1 y 2, cuyo objetivo es contribuir al estudio de la Biósfera Oceánica, sus cambios a lo largo del tiempo, y como se ve afectada y cómo reacciona a las actividades humanas.

La medición de estrés hídrico en cultivos a partir del índice NDVI, sea derivado de exceso de agua, por sequías, granizo o heladas, permite anticipar decisiones para minimizar costos del productor.

El programa Desarrollo Integral del Sistema Espacial Argentino: que implica el desarrollo de componentes y equipos de uso espacial, junto a la construcción de un banco de prueba de motores y Plataforma de Lanzamiento para que podamos en un futuro efectuar nuestros lanzamientos, dado que CONAE se encuentra desarrollando el lanzador de satélites Tronador así como todos los componentes del mismo: motor, combustible, tanques de aprovisionamiento de combustible en el lanzador, sistemas de control, gps, pirotecnia, etc.

También posee el proyecto de Satélites SARE -Arquitectura segmentada-, que son satélites más pequeños con las siguientes características:

- Módulos operando en red
- Comunicaciones avanzadas
- Navegación en cluster
- Cargas útiles distribuidas
- Flexibilidad ante cambios
- Mejores tiempos de respuesta
- Mayor integración nacional
- Producción cuasi-seriada

f. SIRIS, Un Proyecto Regional de Múltiples Aplicaciones Satelitales

“Sistema Integral Regional de Información Satelital para mejorar la productividad y la prevención de riesgos productivos y ambientales”, conocido como Proyecto SIRIS, es una iniciativa regional que cuenta con financiamiento parcial del Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, y que está integrado por 8 países de América, que junto a la CONAE de Argentina, se suman instituciones de países de Latinoamérica como Chile, Bolivia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay, donde la Comisión Nacional de Actividades Espaciales -CONAE- ejerce la administración ejecutiva, y brinda apoyo de sus profesionales para la construcción de productos que serán destinados en forma gratuita a los usuarios que quieran inscribirse.

El programa se financia parcialmente con una donación del BID dentro del Programa de Bines Públicos Regionales del banco.

El Sistema Integral Regional de Información Satelital -SIRIS- será una plataforma en base Web-Gis de acceso libre y gratuito donde los usuarios podrán tener herramientas originales producidas en base a información satelital proveniente de diversos satélites.

El SIRIS, toma como antecedente inmediato, la Plataforma “Información Satelital para el Agro” -ISAGRO- (www.isagro.org.ar) que fue otra iniciativa con participación regional de países de la región, tiene por objetivo aportar productos con datos de origen satelital, que sean una herramienta ágil y novedosa para la mejora de la productividad agrícola y, también para la evaluación para gestión de riesgos como inundaciones, proliferación del vector del Dengue, y prevención de incendios.

SIRIS será para el uso público, particulares, instituciones y empresas de los países participantes. También fomentará la creación de contenidos novedosos, que utilizando los productos generados en la plataforma, puedan ampliar desarrollos locales de segunda generación. (Imagen 2). La intención del programa, es que SIRIS sea desarrollado a partir de requerimientos que surgen de los mismos usuarios a los que esta destinado, con el fin de asegurar y potenciar la utilidad de las herramientas que brindará el sistema. El programa no viene a reemplazar ninguna de las herramientas actuales de diagnóstico o evaluación, sino a complementarlas.

Intenta también abrir la posibilidad que masificar el público usuario, para que pueda apropiarse de las utilidades que pueden brindarnos hoy la información de origen satelital disponible en nuestro país. (Imagen 3)

La particularidad de SIRIS es que la plataforma tendrá 2 posibilidades de acceder a múltiples productos. Una acceso web-gis para usuarios ya acostumbrados al uso de esta herramienta, que por lo general son usuarios institucionales donde cuentan con profesionales de estas capacidades, y otro acceso a través de una interfase con usuarios particulares, donde no se requiera el uso de web-gis. Esta duplicidad de acceso persigue democratizar y masificar los beneficios de acceder a productos basados en imágenes satelitales, logrando extender al común de los usuarios tecnologías hoy reservadas a profesionales idóneos en herramientas web gis de gran complejidad.

Será un sistema que permitirá al usuario ingresar las coordenadas de un punto de interés, o acceder a delimitar en un mapa un área de interés, que pasará a ser la parcela del usuario. Sobre esa parcela el sistema cargará todos los datos del set de productos disponibles. Cada usuario podrá tener cargado más de una parcela, y como el sistema SIRIS será activo, y se limitará a esperar una nueva consulta de ese usuario, sino que le emitirá alertas automáticas sobre los parámetros que el sistema detecte en los límites prefijados como riesgo, por ejemplo de exceso de humedad, sequía, peligro de incendio, etc.

La plataforma estará disponible en fase beta de preparación a partir del mes de septiembre de 2018 en el sitio www.sistemasiris.org y estiman los responsables del proyecto, que incorporara varios productos sobre emergencias como:

- Productos de Prevención de Incendios
- Pronóstico de Inundaciones de ríos de llanura, basado en evolución histórica de espejos de agua, aunado a variables meteorológicas y la humedad de suelo

... se suman instituciones de países de Latinoamérica como Chile, Bolivia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay...

- Fuego
- Sequías
- Emergencias de Salud, como mapa de probabilidad de existencia de Dengue

También contará con un producto de ambientación agrícola que brindará la productividad actual de una parcela a partir del NDVI que será de utilidad para el sector agrícola

Además tendrá un set ampliado de productos en el Web-Gis sobre los productos ya mencionados y varios otros, esta vez permitiendo bajar un mapa del producto solicitado disponible:

- Humedad de Suelos
- Sequía
- NDVI
- NDWI
- Focos de calor
- Bosques
- Heladas
- Riesgo de Incendio
- Riesgo de Inundación
- Epidemiología Panorámica
- Área Quemada
- Deforestación
- Intersección entre focos de calor y áreas urbanas

SIRIS cuenta con un apoyo decisivo para el desarrollo de nuevos productos, ya que obtiene el soporte del Instituto Gulich de CONAE, donde se centran buena parte de los esfuerzos de formación técnica especializada en la materia espacial del organismo.

El proyecto regional está pensado para ser una herramienta original de acceso a datos de origen satelital, de cobertura regional americana, de acceso libre, y que implica un buen ejemplo de integración regional, facilitador de integración y de la formación de profesionales de la región -varios técnicos de los países miembros de SIRIS han obtenido posibilidades de becas de formación en el Instituto Gulich y se prevé que siga habiendo nuevas oportunidades en materia de teledetección remota, radar, construcción de satélites, planificación de órbitas de misiones satelitales, epidemiología panorámica.

2. Big Data en el Estado: oportunidades y desafíos

El Lic Diego Bendersky, de la Fundación Sadosky⁹, definió Big Data como

9 | La Fundación Dr. Manuel Sadosky es una institución público-privada cuyo objetivo es favorecer la articulación entre el sistema científico – tecnológico y la estructura productiva, en todo lo referido a la temática de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).

“la recolección, procesamiento, almacenamiento, análisis y uso de grandes volúmenes de datos” lo cual formula requerimientos técnicos tan grandes, que no pueden ser procesados por tecnologías tradicionales, y nos referenció a modo de ejemplo, que satélites de observación como el Sentinel generan en un solo día, 6 TB de imágenes, a lo que lógicamente debemos agregar el requerimiento de procesamiento y uso de esa información, por lo que tenemos una clara idea del enorme despliegue de recursos que implica su aprovechamiento.

Señaló asimismo que Big Data no sólo genera grandes volúmenes de información, sino también otras cuestiones a resolver como la:

- Variedad: datos estructurados y no estructurados, imágenes, textos, sensores, etc.
- Velocidad: la información se genera, se transfiere y se procesa en “tiempo real”
- Veracidad (diferentes niveles de): el desafío es combinar datos confiables y no tanto, aprovechando todo lo que hay disponible
- Valor: como distinguir y clasificar la importancia de esa información

Las oportunidades que son consecuencia del manejo de grandes volúmenes de información, generan verdaderos saltos tecnológicos que permiten nuevos usos como lo fueron el correo electrónico, y nuevos desafíos ya que ahora es muy fácil y barato experimentar, y surgen técnicas desafiantes no conocidas antes y que solo se justifican con el uso de grandes volúmenes de información, como ser la inteligencia artificial o deep learning.

...contará con un producto de ambientación agrícola que brindará la productividad actual de una parcela a partir del NDVI...

El desafío del Big Data surgió hacia el fin del siglo anterior, con el nacimiento de internet, y explotó definitivamente con la idea de Google de indexar todos los sitios, y darle 1 GB de espacio a cada usuario para guardar los mails, o su deseo de poder visualizar toda la Tierra en Google Earth. Incluso cuando empresas como Amazon, quieren analizar todos los clicks de sus usuarios y conocer sus gustos para venderles más productos.

Eso requirió de ideas disruptivas que dieran lugar esos grandes requerimientos:

- Clusters armados con hardware barato, para procesamiento y almacenamiento funcionando en paralelo, en lugar de supercomputadoras caras y de difícil mantenimiento
- HDFS Hadoop File System que es el sistema de ficheros distribuidos, el cual se destaca por su capacidad para almacenar los archivos en un clúster de varias máquinas, llegando a cientos de terabytes o petabytes de almacenamiento

- Procesamiento también remoto de toda esa información; nacimiento de una nueva forma de programación Map Reduce que permite el procesamiento secuencial de grandes volúmenes de datos
- Infraestructura As Service, un modelo fundamental que permite el uso de múltiples computadoras en red para el procesamiento. Amazon fue la pionera en este tema al ofrecer la idea de “Venta por uso” por tiempo de esa red, en lugar de usar una máquina por una semana, ahora puedo usar 100 máquinas por una hora y cuesta lo mismo

Pero hay otros desafíos derivados del Big Data, que son de tipo Éticos y Legales, y tienen que ver con el uso público y privado de información privada.

Los Estados nacionales son muy poco eficientes para regular los problemas asociados al mal uso de la información privada que se genera por las redes de información debido a que, por su característica de generación distribuida, no hay forma de acotar las barreras de jurisdicción geográficas nacionales.

Hoy con un celular, las empresas suelen proveerse de datos de todo tipo del usuario. Saben, almacenan, y suelen vender información más o menos consentida sobre sus gustos de consumo o sexuales, requerimientos frecuentes de información, datos como número de teléfono, direcciones y ubicaciones, datos médicos, etc.

Lidiar con esos problemas tiene dificultades técnicas que pueden parecer simples pero no son triviales, y que surgen de la necesidad de contar con:

- Sistemas distribuidos
- Acceso remoto desde múltiples dispositivos
- Intercambio de datos
- Cloud computing
- Anonimización

A modo de ejemplo, para entender la dimensión práctica del problema al que nos enfrenta esta era de manejo de volúmenes impensados de información conocidos como Big Data, sucede que una persona que cambie su número de teléfono celular, en pocas horas, puede ser identificado analizando su patrón de llamadas y ubicación.

3. Big Data: el mundo en que vivimos hoy

En cuanto a los procedimientos para trabajar con Big Data, Juan Echague, Director de Investigación de Practia SA¹⁰, explica que hoy en día el trabajo con Big Data se realiza a partir del interés del cliente, citando el caso de

10 | Practia SA es una empresa de servicios de Consultoría de Negocios, Ingeniería de Software y Tecnología de la Información, muy pragmática, fundada en 1995 en Buenos Aires. En la actualidad están en 9 países, y son más de 800 personas.

la utilización de tarjetas prepagas y la necesidad del cliente que requiere seguir usando dicha tarjeta, recargando la misma para seguir contando con el servicio.

En el pasado el cliente podía llegar a hacer preguntas puntuales cuyas respuestas, luego del procesamiento de los datos cargados, por ejemplo en una base de datos, podrían arrojar listados, de la cantidad de clientes que dejaron de recargar, de aquellos clientes cuya última recarga fue menor al promedio histórico de sus anteriores recargas o por ejemplo de aquellos clientes cuyas recargas fueron disminuyendo. En todos los casos listados de 2 millones de personas o cientos de miles, que no lograrían dar una información de utilidad para la toma de una decisión que en definitiva lleve a la mejora del negocio o a conocer las preferencias o necesidades de los usuarios.

Actualmente dos son las tecnologías que se están aplicando para analizar big data, y tienen que ver con redes neuronales y con analytics.

A partir de la disponibilidad de estas tecnologías, y siguiendo con el ejemplo de las tarjetas prepagas, continua explicando Echague, se puede desarrollar un programa al cual tirarle todos los datos de la gente que abandonó la empresa del cliente dejando de recargar, esos datos se dejan para que el sistema aprenda y luego se le ofrecen los datos de otra persona para que el programa diga si esa persona se está comportando como los que dejaron la empresa, la red neuronal genera un mecanismo por el cual puede prever el comportamiento de otros individuos.

Actualmente dos son las tecnologías que se están aplicando para analizar big data, y tienen que ver con redes neuronales y con analytics.

La red neuronal puede predecir y funciona muy bien haciéndolo, incluso puede medirse que tan bien predice, pero el problema es que no puede explicar por qué sucedió lo que sucedió, ni en qué se basa su predicción.

Al agregar la herramienta analytics, lo que se desarrolla es un modelo matemático, que puede ser ajustado, que prediga si el cliente va a dejar de recargar, aclarando además el motivo en base al cual realizó esa predicción.

Podrá discutirse si esta metodología requiere muchos o pocos datos, pero el resultado que entrega es clave para la toma de decisiones.

Según Echague un componente esencial de Big Data es analytics, lo que significa usar los datos para generar modelos y a partir de esos modelos hacer predicciones. Al poder usar todos los conocimientos disponibles sobre modelos matemáticos para saber qué buenos son esos modelos desarrollados, lo que se hace es Ciencia de Datos

Un paso más se da cuando, luego del modelo desarrollado para comprender las conductas de quienes recargan tarjetas prepagas, comercializadas por el cliente que solicitó el trabajo, y entender por qué algunas personas dejaron de recargar dichas tarjetas, puede inducirse a retomar la recarga mediante el envío de un mensaje dirigido en forma directa.

¿Cómo se mide el efecto logrado? ¿Da resultado para un conjunto de personas?

Cuando se utiliza Big Data no hace falta que se desarrolle una acción sobre muchas personas a la vez, puede medirse persona a persona el resultado que tuvo el mensaje de inducción enviado.

Las dos características que tiene el trabajo con Big Data, más allá del soporte tecnológico que se utilice, y que genera un fuertísimo impacto en la manera de trabajar, es salir del mundo de los listados, más o menos elaborados, y pasar al de los modelos, sobre los que se pueden validar cosas aprovechando la herencia de centenares de años de estudios sobre modelos matemáticos y la otra es, viviendo en un mundo tan informatizado, el poder tomar decisiones mucho más rápido, por ejemplo sobre si las cosas que se están haciendo producen el efecto buscado.

La visión de Big Data se basa mucho más en la inteligencia sobre los datos, inteligencia en el sentido de modelos ya que hay una persona que está pensando y viendo lo que está pasando, y aprovecha los datos que vienen en el tiempo y la secuencia con la que aparecen, mientras que atrás están los soportes materiales que hacen posible el modelo.

Con esta forma de trabajar descripta se logra iluminar una nueva visión sobre cosas que ya se estaban manejando, pero por la dimensión de los datos no lograban visualizarse.

Finalmente afirma que cuando hay muchos datos no se puede trabajar con enormes listados sino que se cambia la manera de presentarlos para que el cliente al visualizarlos vaya actuando y pueda verificar si sus acciones van dando resultado.

4. “El Grupo de Observaciones de la Tierra –GEO- en la toma de decisiones ambientales en América”

Las observaciones de la Tierra son utilizadas para todo lo que hacemos en término de manejo de RRNN, comienza explicando Angélica Gutiérrez¹¹.

En el año 2002 34 países participaron de la formación del Grupo de Observaciones de la Tierra (GEO) destacándose la necesidad de realizar observaciones coordinadas sobre el estado de la tierra, los objetivos del

¹¹ | La Ing. Angélica Gutiérrez-Magness es hidróloga de cuencas hidrográficas con más de 20 años de experiencia en el área de modelos hidrológicos y de calidad del agua, pronóstico y análisis

milenio simplemente incluían la parte demográfica, pero les estaba haciendo falta la cuestión ambiental.

En el 2014 se reunieron nuevamente en una reunión Ministerial, los países integrantes de GEO y allí los Ministros incluyeron la observación de la tierra para la mitigación de desastres.

Actualmente el Grupo de Observaciones de la Tierra (GEO) que es un grupo de trabajo global, se encuentra integrado por 105 países, mientras que GEOSS es un sistema de sistemas.

Se busca que las observaciones sean coordinadas, que sean compartidas, abiertas y que sean utilizadas en todo lo relacionado con la toma de decisiones sobre la utilización de los recursos.

a. AmeriGEOSS como Iniciativa y Coordinación Regional

AmeriGEOSS es un esfuerzo cooperativo que refleja el interés local, nacional, y regional de los países miembros de GEO (Grupo de Observaciones de la Tierra) para la planeación, desarrollo, e implementación de las actividades de GEO a corto y largo plazo.

Se basa en las capacidades técnicas e institucionales de los países miembros y en los recursos de las iniciativas globales que estén disponibles para el beneficio de la región.

Busca incrementar la capacidad institucional y personal, involucrar a los expertos, a las comunidades interesadas, y a los tomadores de decisiones en el proceso de decisión.

Actualmente son 16 los países miembros de AmeriGEOSS: Argentina a través de CONAE, Bahamas, Belice, Brasil, Canadá, Chile, Colombia y Costa Rica y hay dos observadores que son Bolivia y Guatemala. Argentina, es uno de los países fundadores del GEO.

Buscan reforzar la institucionalidad y reforzar la capacidad institucional

El objetivo es involucrar a todos los países y organizaciones participantes en América y a todos los miembros y organizaciones participantes en GEO a nivel Global y que trabajen en la región, que son: Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, USA y Uruguay.

Hay representantes principales por país y la presidencia y vicepresidencia del grupo va rotando.

de incertidumbre. Es Coordinadora para Actividades Internacionales de la Oficina para la Predicción del Agua de NOAA (National Oceanic and Atmospheric Administration). Dirige colaboraciones Internacionales en el área de Medio Ambiente para el gobierno de los Estados Unidos. Dentro del Grupo de Observaciones Terrestres (GEO), ella provee liderazgo y coordinación de la iniciativa AmeriGEOSS.

El nacimiento de la Iniciativa AmeriGEOSS fue en Octubre del 2014, con Colombia como anfitrión de la reunión de la Asamblea Americana de GEO, momento en que se identificaron las prioridades de la región, y acordó el desarrollo de la Iniciativa, mediante trabajos de colaboración entre los países y reuniones anuales de seguimiento.

Las Áreas de Prioridad identificadas fueron cuatro:

1. Agricultura, asociada con la variabilidad climática, cambio climático y seguridad alimenticia.
2. Reducción del riesgo de Desastre, particularmente para el intercambio de datos asociados a las alertas tempranas, y para la generación de productos regionales y de alertas tempranas.
3. Agua, para los problemas asociados con el manejo del recurso y el manejo de datos hidrológicos.
4. Monitoreo de Biodiversidad y Ecosistemas, en el contexto de formación de capacidades para mejorar los sistemas de monitoreo, pronóstico, y manejo, de los ecosistemas y de la biodiversidad que estos sostienen.

El manejo de las imágenes satelitales se orienta entonces a la producción de información relacionada con las áreas antes mencionadas.

Con la instalación de antenas cada país puede bajar los datos satelitales para la producción de los pronósticos meteorológicos, Costa Rica lo hace para el Caribe.

Conclusiones

Podemos afirmar que el cumulo de información que se generan en diversas plataformas y programas que corren por la Web, dieron lugar por imperio de la necesidad, a una verdadera revolución tecnológica asociada a la búsqueda de nuevas formas de almacenar, procesar, y analizar grandes volúmenes de información.

La información de origen satelital es un buen ejemplo de ello ya que algunos de los nuevos satélites de observación generan varios teras de información diaria, pero su análisis puede multiplicar hasta 100 veces ese cúmulo de información.

También podemos asumir que los desafíos de los grandes volúmenes de información conocido como Big Data no se resumen en los aspectos tecnológicos, sino también en los desafíos éticos y legales que se producen por la circulación a veces irrestricta y sin consentimiento de personas o Estados nacionales.

Pero quizás lo más destacado para nosotros es resaltar las oportunidades que se generan en la mejora de la calidad de vida. Claramente el caso del proyecto regional SIRIS con el set de la herramientas que tiene

en construcción, es una buena muestra de cómo tecnologías sofisticadas como la información satelital, pueden beneficiar la calidad de toma de decisiones tanto de particulares como de parte de instituciones de gobierno, cómo esa información global, supera las fronteras nacionales que son cada vez más relativas, y como en concreto CONAE, supo consolidar una excelente oportunidad para la integración supra-nacional.

Imágenes

Imagen 1

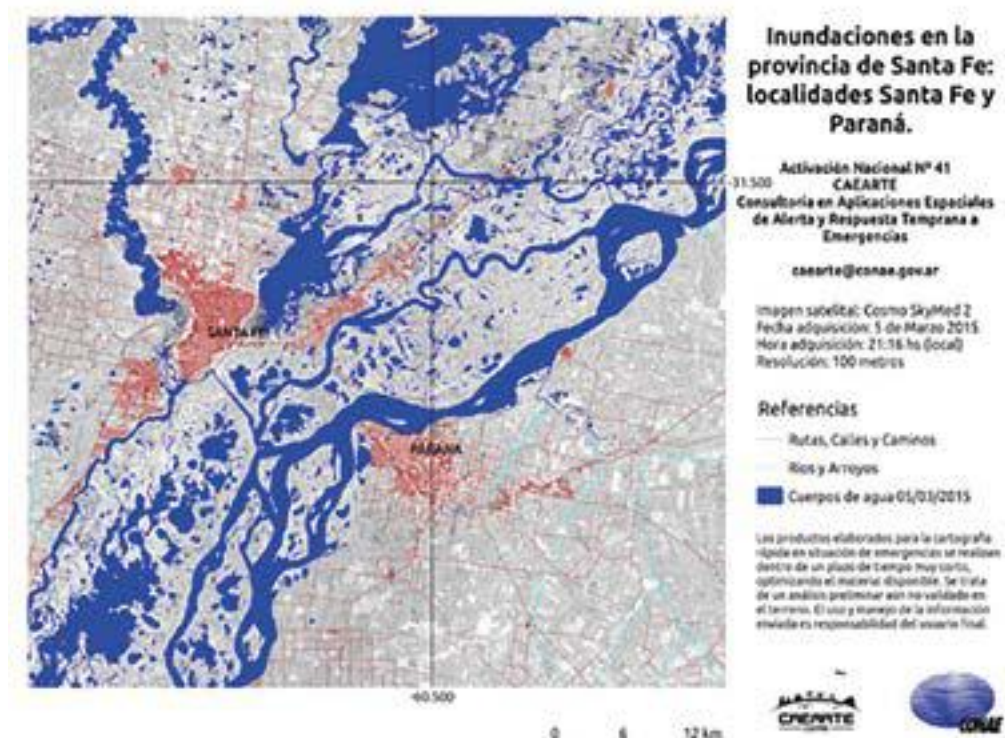


Imagen 2



La pluma de cenizas del volcan Calbuco, vista el 24 de abril por el satélite SPOT6 de la agencia espacial francesa.

Imagen3



Imagen 4



Información sobre una parcela elegida por el usuario en la Interfase amigable de ISAGRO

Bibliografía

- Bendersky, Diego. Big Data en el Estado: Oportunidades y desafíos. Fundación Sadosky. 2017
- Gutiérrez, Angélica -. AmeriGEOSS Un esfuerzo cooperativo de los 16 países miembros del GEO en las Américas. NASA- Group on Earth Observation.2017
- Echagüe, Juan- Big Data: el mundo en que vivimos hoy. Practia SA. 2017

Guillermo Salvatierra

Ing. Mecánico/Master en Economía
CEO&CTO FRONTEC S.A.

Productividad agropecuaria | Agricultura inteligente | Datos satelitales

LA NUEVA AGRICULTURA DIGITAL: Productividad sostenible basada en ciencia de datos

Hay un viejo principio que sostiene que si lo puedes medir lo puedes mejorar, y ahora también es posible aplicarlo al sector agropecuario con las nuevas herramientas de agricultura digital de precisión, como las de FRONTEC.

La capacidad de medir en agro fue por mucho tiempo bastante limitada, siempre que quisiéramos lograrlo con costos razonables y con una complejidad manejable por el agricultor en condiciones habituales de producción.

Cuando contamos con la información detallada de los mapas de rendimiento, que generan las cosechadoras al medir las toneladas por hectárea en cada punto del lote, comenzamos a comprender cómo hacer una agricultura más inteligente, ya que nos permiten entender mejor el impacto diferenciado de un manejo agronómico determinado sobre la

heterogeneidad de los suelos de un lote, y de ese modo concluir que en algunas áreas derrochamos insumos mientras en que en otras sería posible mejorar la performance del cultivo con una estrategia más agresiva. Los promedios de rendimiento por lote no nos enseñan mucho sobre este y otros aspectos.

El gran desafío tecnológico es generalizar este tipo de análisis, lograr que sean masivos, frecuentes, sencillos de generar y comprender, de bajo costo, de modo que las decisiones en agricultura están fundadas en lo que podemos aprender de la historia pasada y lo que medimos de la situación actual de los cultivos, los suelos o el clima. De este modo logramos incrementos de la productividad agrícola de un modo sostenible, basada en un insumo barato y abundante como la información.

Es sabido que la evolución de un cultivo aparecerá condicionada por los suelos y el clima, y que el manejo agronómico se define a partir del conocimiento que se tiene de estos factores, o de la apuesta que se hace con la información disponible al momento de tomar una decisión.

Si bien la información útil disponible para la toma de decisiones fue creciendo en las últimas décadas, todavía resultaba escasa.

Un buen ejemplo es la agricultura por ambientes, que consiste justamente en identificar el potencial productivo de cada parte de un lote y manejarlo, mediante agricultura de precisión, con dosis variables de fertilizante o densidad diferente de semillas. La identificación de “ambientes” dentro de un lote se realizaba -en el mejor de los casos- basada en el relevamiento de la topografía, algunos pocos mapas de rendimiento de años anteriores, un reducido muestreo de suelos y, quizá, el análisis rudimentario de unas pocas imágenes. Esta información era insuficiente y costosa, y no capturaba bien la heterogeneidad espacial del lote, debido a los pocos puntos relevados y tampoco conseguía capturar el impacto de la variabilidad temporal de clima en el cultivo, ya que no analizaba el comportamiento en una gran cantidad campañas.

En ese contexto la agricultura por ambientes no progresó con el ritmo esperado. La convergencia de un conjunto de nuevas tecnologías y la reducción del costo de otras ha cambiado radicalmente este escenario.

Hoy podemos medir a escala lote, con imágenes satelitales, diferentes variables indicadoras de la heterogeneidad espacial de los suelos con un altísimo nivel de detalle, unos pocos metros cuadrados, y re-construir un equivalente de los mapas de rendimiento de cada campaña para los últimos 40 años. Con datos de satélites meteorológicos accedemos a series históricas de los principales datos climáticos (diarios) para todos estos años, y con ello y datos digitalizados de suelos calibramos modelos de simulación agronómica que modelizan el comportamiento de los cultivos en cada ambiente de cada zona.

Finalmente con la “verdad de campo” de las redes de ensayos, validamos los resultados y entrenamos software de inteligencia artificial que apoyan a todo este trabajo.

Con este conjunto de tecnologías logramos ambientar y medir la variabilidad-estabilidad de los ambientes basados en análisis muy precisos por la cantidad de datos que utilizan y su relevancia estadística.

Hace cinco años INVAP y Los Grobo Agropecuaria comenzaron a cooperar para el desarrollo de la agricultura digital de precisión, basada en tecnologías aeroespaciales. Especialistas de ambas empresas salieron al campo en Pehuajó con sensores montados en aviones, un radiómetro para medir la respuesta espectral de los cultivos en el mismo momento en que un satélite tomaba una imagen de esos campos, Green Seekers para medir el vigor de los cultivos o Spads para la clorofila desde el lote. Se tomaban muestras de las plantas y suelos, y se comenzaron a correlacionar los datos obtenidos a campo con los del sensado remoto satelital.

Hubo que mejorar las calibraciones de las imágenes satelitales para “destacionalizar” los datos y así poder construir series históricas de largo plazo, ya que la composición química de la atmósfera o la posición relativa de la tierra respecto del sol las afecta, y complementariamente realizar un sinnúmero de tareas técnicas típicas en los desarrollos tecnológicos.

Todo este trabajo apuntaba a lograr medir adecuadamente en el lote, diferentes variables de interés a partir de la respuesta radiométrica de los cultivos que capturan los satélites: los niveles de actividad fotosintética, clorofila-nitrógeno, cobertura foliar, etc.

No se trataba meramente de “procesar imágenes” y generar vistosos mapas de colores, sino de medir bien, correlacionar, calibrar, calcular los niveles de error, generar buenos datos. Y cuando se entendió que se medía bien, se procesaron datos en grandes cantidades, por ejemplo 40 años de imágenes Landsat sobre esos mismos lotes, y basados en ellos y el trabajo de campo se desarrollaron algoritmos que nos permiten identificar los ambientes agrícolas con gran precisión.

El resultado de ese trabajo fueron cadenas de software que al ser alimentadas con el perímetro de un lote, pueden identificar los ambientes agrícolas en base al comportamiento histórico de los cultivos, medido por la respuesta espectral de las plantas que registraron las imágenes satelitales durante muchos años.

El gran desafío tecnológico es generalizar este tipo de análisis, lograr que sean masivos, frecuentes, sencillos de generar y comprender, de bajo costo

Este trabajo se generalizó rápidamente para otras regiones y se validó durante las últimas cuatro campañas a partir del monitoreo de rendimiento en cada zona, que a su vez servían para re-entrenar las cadenas de software originales mejorando su performance. De este modo nació FRONTEC, una empresa hoy controlada por INVAP, que ofrece una tecnología que provee ambientaciones de mayor exactitud, menor costo y fácil interpretación por parte del productor, entre otras cosas.

Estos servicios se montan en una plataforma a la que se accede por internet desde una computadora, una tablet o un teléfono inteligente, y es posible usarla en el campo aún sin conectividad.

Basados en los ambientes, los productores definen el manejo agronómico, prescriben diferentes niveles de fertilización o densidad de siembra para cada uno de ellos en la búsqueda de más quintales al menor costo.

Para apoyar la definición de cuánto fertilizante aplicar en cada ambiente la plataforma cuenta con los mencionados modelos de simulación agronómica, y con gran facilidad se genera el archivo para configurar la tarea en la fertilizadora o también de la densidad variable en la sembradora. Una vez realizadas las aplicaciones y la siembra pueden subir el archivo de control de labores que generan las máquinas y la plataforma entrega un informe de calidad de las tareas contrastándolas con las prescripciones, o de utilidad para certificar la BPA.

Al final de la campaña el productor sube a la plataforma el monitoreo del rendimiento -en cualquier formato- y se le devuelve un conjunto de análisis que nos permiten medir rendimiento por ambientes, cruzar las variables del manejo aplicado con los resultados y de ese modo hacer una evaluación basada en datos del manejo. De este modo el productor consigue una mejora en el rendimiento promedio del lote y en el costo promedio por tonelada producida, ya que típicamente vamos a lograr bajar costos sin perder rendimientos en los ambientes menos productivos e incrementar rindes en los ambientes más productivos. Y lo hace con un dedo desde su smart phone o con el mouse de la computadora.

Tecnologías similares se han desarrollado para monitorear cultivos durante la campaña, con algoritmos que detectan áreas con stress en el lote, zonas que no crecen como deberían, mapas que ayudan a determinar los crecimientos, herramientas para medir ensayos, etc.

Desde el punto de vista del interés del sector público, FRONTEC cuenta con una amplia gama de servicios, para el enforcement de políticas públicas (monitoreo de deforestación, prácticas ambientales, identificación de daños y medición de catástrofes, estimación de áreas sembradas y rendimientos a gran escala, etc.), que son vitales en un país con la extensión de la argentina y el impacto económico y social de las actividades agrícolas, forestales o de explotación marítima.

Durante la campaña pasada más de 5.000 productores han aplicado la nueva agricultura digital inteligente de precisión desarrollada por FRONTEC, tomando decisiones agronómicas sobre más de tres millones de hectáreas, y esta tecnología ya comienza a exportarse a la región, a África e India.

Esta experiencia es una prueba más que Argentina no sólo es un gran exportador de productos agropecuarios y agroindustriales, sino que también es un país llamado a ser el gran exportador de la tecnología del futuro para un incremento sostenible de la productividad agropecuaria.

CAPÍTULO IV

***“DESARROLLO
HUMANO:
Actualidad
y Prospectiva”***

Silvina Campisi

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo nos acerca a la actualidad de las políticas vinculadas al desarrollo Humano en la Argentina en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sustentable y sienta las bases para el debate sobre la visión del desarrollo humano en una agenda a futuro.

Cada uno de los autores expone su mirada en base a investigaciones sobre la realidad actual y sus posibles enfoques para un abordaje integral del tema. En el capítulo se abordan los sistemas de protección social en general y en particular la importancia que se le debe asignar a trabajar por los derechos de la primera infancia como prioridad para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En particular se pone énfasis en los desafíos que implica trabajar en pos de los objetivos pobreza cero y equidad de género así como la necesidad de implementar metodologías de medición, para aproximarse al estado de situación del desarrollo humano de las infancias en Argentina, multidimensionales basadas en un “enfoque de derechos”.

Se ponen de manifiesto los desafíos que representa para la política pública la Agenda 2030 en particular, la necesaria participación de los distintos actores públicos y privados para construir un diagnóstico que sirva como punto de partida para el seguimiento de estas políticas y la importancia del abordaje transversal y simultáneo de los temas por las distintas jurisdicciones ministeriales. Se destaca el aporte a la participación que

realizan las políticas de gobierno abierto para el desarrollo humano y la definición de acciones públicas. La necesidad de la participación activa de la sociedad civil para promover la transparencia en las gestiones de gobierno, los efectos positivos de la colaboración a fines de enriquecer el debate público y la participación democrática; la necesidad de generar espacios de encuentro y canales de comunicación para el ejercicio activo de los ciudadanos en el diseño de políticas públicas.

Santiago Boffi, en su artículo, destaca que los sistemas de seguridad social contributivos han dejado históricamente a importantes grupos poblacionales sin cobertura social en América Latina. Esta situación ha llevado a la proliferación de esquemas no contributivos de protección social que conviven con los sistemas tradicionales configurando una nueva realidad en materia social. En este sentido, los programas de transferencias de ingresos han aparecido como las estrategias más comunes de intervención social en los países de la región. En su artículo analiza las principales experiencias de los programas de transferencias de ingresos en la región en general y para el caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina en particular, analizando sus principales características, impactos, interacciones con el mercado de trabajo y el sistema contributivo

Sofía Laferrère de Pinedo escribe sobre Desarrollo Humano y Gobierno Abierto poniendo de manifiesto que la complejidad de los cambios en los tiempos modernos, muestran que la interpretación de un nuevo paradigma de desarrollo humano y la resolución de problemas de nuestra realidad social, no puede recaer sólo en políticos y gobernantes, sino también en la sociedad civil. El desarrollo humano, teniendo a la persona como elemento central; requiere poner la atención en el respeto de las identidades y estilos de cada grupo humano, valorando también el agregado que proporciona el sentido de comunidad en poblaciones con carencias importantes o en culturas milenarias como las indígenas que pueden conducir a una evolución de desarrollo inclusivo y sostenible. Es allí donde los trabajos de las Organizaciones de la Sociedad Civil son invaluable, ya que tienen la ventaja de su cercanía a realidades complejas por sus experiencias en el terreno.

El artículo hace notar que los esfuerzos del Estado en la realización de obras de infraestructura prioritarias como la provisión de agua potable, cloacas, asfalto y caminos, aunque mejoran notoriamente las situaciones de vulnerabilidad sanitaria y de bienestar general, no son suficientes dado que no resuelven por sí solas el aislacionismo, la falta de socialización cultural y el drama de la drogadicción y sus terribles consecuencias. La colaboración entre los gobiernos y la sociedad civil para cubrir esos desfases, se convierte entonces en una necesidad que no se puede eludir. La deserción escolar en el secundario por ejemplo, que es un tema preocupante; requiere adaptar la educación a los cambios tecnológicos

para que los jóvenes puedan acceder a distintas posibilidades de trabajo. Para ello, los empresarios, sindicalistas y otros actores sociales pueden actuar junto al gobierno en distintos desarrollos de actualización y entrenamiento. El desarrollo no tiene soluciones teóricas inamovibles y que solucionar problemas requiere de una apertura de mentes y del aporte de todos los sectores, en consonancia con gestión pública. Son cambios que requieren de una permanente estrategia de adaptación no sólo a variables económicas y políticas, sino a situaciones que se suman y escapan a la posibilidad del hombre de actuar y muchas veces de prevenir, como son las grandes catástrofes naturales, terremotos, inundaciones, sequías.

Sofía Laferrère de Pinedo enfatiza que la modalidad de Gobierno Abierto, que irrumpe en el escenario nacional con su metodología de trabajo, que promueve transparencia, apertura de datos y participación ciudadana en procesos de co-creación de políticas públicas sobre bases serias y constructivas, busca lograr una mayor interacción entre el Estado, la sociedad civil, el sector privado y otros actores sociales. Las nuevas herramientas de trabajo colaborativo entre el gobierno y la sociedad civil, se convierten en la forma más completa de consolidar una democracia profunda, tanto en el ámbito nacional (funcionarios y burócratas, junto a educadores y estudiantes, científicos, empresarios, obreros y sindicalistas, profesionales, productores, ciudadanos comunes), como en el internacional, ampliando los lazos entre nuestros países de origen latino, en especial, ante la perspectiva de una apertura creciente del Mercosur al mundo.

Ianina Tuñón y Santiago Poy en su artículo “Un abordaje multidimensional de la pobreza infantil en la Argentina: relevancia, incidencia y utilidad para monitorear las políticas públicas” nos presentan una versión abreviada y revisada de Tuñón, I. y Poy, S. (2017) “Infancias en situación de pobreza multidimensional. Análisis comparado de diferentes metodologías de cálculo de la pobreza para el caso de las infancias en la Argentina en el período del Bicentenario (2010-2016)”, Buenos Aires: Fundación Universidad Católica Argentina. El artículo es un valioso aporte al actual debate sobre las mediciones oficiales de la pobreza en la Argentina, reflexiona sobre la mirada particular que se requiere de las infancias como población especialmente vulnerable, aborda la relevancia de la medición multidimensional de la pobreza infantil para la Argentina urbana durante el período 2010-2016. Parte de destacar que las mediciones indirectas, basadas en ingresos, son insuficientes para dar cuenta de la compleja trama que representan las privaciones de niños/as y adolescentes. Por un lado, nada garantiza que los ingresos del hogar

El desarrollo humano, teniendo a la persona como elemento central; requiere poner la atención en el respeto de las identidades y estilos de cada grupo humano...

se destinen a cubrir las necesidades específicas de los niños y adolescentes que residen en él. Por otro, el acceso a ingresos puede no bastar para eludir carencias en el espacio emocional, evitar el maltrato físico o verbal, disponer de tiempo de juego, una oferta educativa de calidad o una oportuna atención de la salud. La desprotección social que supone la situación de pobreza expone al niño/a o adolescente a múltiples vulnerabilidades: habitacionales, nutricionales, enfermedades, accidentes, explotación, violencia, discriminación y acceso insuficiente o inadecuado a la vestimenta, el calzado, la asistencia médica pero también a la estimulación emocional, intelectual y social que supone el vínculo con adultos de referencia y pares. De allí la relevancia que adquiere la perspectiva multidimensional para definir la pobreza. Los autores afirman en su texto que los abordajes multidimensionales son más adecuados en términos conceptuales para aproximarse a la pobreza que aquellos basados en ingresos siendo además valiosos para el monitoreo de las políticas públicas.

El artículo propone una metodología, define dimensiones e indicadores, para lo cual retoma un enfoque de derechos y considera los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como un criterio normativo de referencia

Por su parte, Gala Díaz Langou y Alejandro Biondi en su artículo “Las agendas de género y primera infancia en Argentina. Sinergias, desafíos y recomendaciones en clave de derechos y desarrollo” enfatizan en que todo análisis del estado de los derechos de los niños en Argentina exige enfocarse también en la situación de los derechos de las mujeres, y viceversa. Ambas corrientes están lejos de ser opuestas en sus objetivos, y es posible y deseable que se articulen en respuestas de política pública integrales por parte del Estado.

Ambas agendas están estrechamente vinculadas por un vector común: el del cuidado, exigencia fundamental en la primera infancia pero de provisión fuertemente familiarizada y feminizada en Argentina. A la luz de los compromisos internacionales y domésticos del Estado en la materia, es preciso jerarquizar el abordaje conjunto de ambas agendas, a los efectos de aprovechar el bono demográfico que actualmente atraviesa el país y alcanzar al mismo tiempo imperativos de equidad y eficiencia.

Con el objetivo de dar cuenta de esta realidad, el artículo se estructura en cinco secciones.

Ambas agendas se ven interpeladas por los desafíos actuales en materia de derechos sexuales y reproductivos, cambios en la estructura de las familias, una organización social del cuidado fuertemente anclada en las familias, brechas de género en el acceso al mercado laboral y mayor incidencia de la pobreza entre los niños y entre los hogares de jefatura femenina. Las falencias de calidad y cobertura de las políticas

públicas existentes en estas dimensiones exigen la implementación de reformas tendientes a proveer a las familias de tiempo, servicios y dinero para cuidar y garantizar los derechos sexuales y reproductivos, en particular, de las mujeres. Solo una estrategia integral y articulada en este sentido permitirá lograr avances sistemáticos en los desafíos comunes a ambas agendas.

El artículo enfatiza en la importancia de la coordinación intersectorial (entre los sectores de gobierno que poseen la oferta programática clave) y garantizar la coordinación vertical (entre distintos niveles de gobierno), especialmente relevante dado el carácter federal del país (Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 2015: 409). Asimismo, resulta necesario garantizar consensos básicos en torno al desempeño de la función de gobierno (rectoría) en la planificación e implementación de las propuestas, así como también en torno a las condiciones de factibilidad técnicas y presupuestarias al respecto.

Luego de realizar una breve introducción conceptual a las dos agendas en cuestión, con énfasis en la centralidad del cuidado se presentan los principales argumentos que explican la urgencia de jerarquizar las agendas de primera infancia y género como prioridades de política pública. Con ese marco, se elabora un diagnóstico de situación y de políticas en la sección 4. Finalmente, los autores proponen recomendaciones para dar respuesta a los desafíos identificados y se incluyen reflexiones sobre las condiciones de factibilidad para su implementación.

Integrante de la Mesa de Gobierno
Abierto del Consejo Consultivo
de la Sociedad Civil para la
Cancillería Argentina.
Directora de Programas
Educativos de la Fundación
Americana para la Educación.
Fundadora de Conciencia y
Presidenta (1992-94).
Presidenta de Voluntarias para
la Patria (1982- Presente).
Miembro de la Academia
Argentina de Relaciones
Nacionales e Internacionales

Sofía Laferrère de Pinedo

**Nuevo paradigma | OSC | Ser humano | Desigualdades | Niñez | Educación | Trabajo
Calidad de vida | Indigenismo | Primer empleo | Empresariado | Sindicalismo | Retos globales
Concentración urbana | Cercanía a la gente | Escala | Transparencia | Open data
Sociedad comprometida | Interacción colaborativa | Desafío de la modernidad
Casos concretos | Principios democráticos | Mercosur | América Latina | Cambio cultural**

Desarrollo Humano y Gobierno Abierto

Si partimos del significado de paradigma como “la expresión de un conjunto de conceptos y valores con los cuales una persona o una sociedad interpreta determinados hechos”, podemos afirmar que para entrar en el tema de Desarrollo Humano y Gobierno Abierto, deberíamos posicionarnos ante un nuevo paradigma de desarrollo humano. Ello nos permitirá interpretar los hechos que contribuyen a conformar una realidad social, a fin de orientarnos en la búsqueda de nuevos diseños de gobierno de gestión nacional, provincial y local, tendientes a resolver los problemas que enfrentamos.

Debido a la complejidad de los tiempos modernos, sostener el sistema democrático en un mundo en transformación permanente es un desafío que, en gran parte, obliga a involucrarse en realidades que las personas sienten como las más importantes en sus vidas. Pero vemos que entre la política y los gobiernos por un lado y los ciudadanos por el otro, se ha

abierto una brecha que debe ser cubierta por cambios que no pueden esperar. La forma de hacer política, donde las opciones se encasillan en opuestos que parecen irreconciliables, ha demostrado su fracaso en la resolución de problemas. Se dice, con razón, que pensar la política como una guerra no conduce a ningún lugar y que perder una elección, no necesariamente indica estar fuera del gobierno.

Últimamente ha surgido una clara reacción que conduce a una apertura de mejor entendimiento entre los gobiernos y los ciudadanos y, ha quedado en evidencia que carecen de valoración para el pueblo, las viejas tácticas políticas de recolección de votos y los permanentes enfrentamientos que impiden trabajar en soluciones de integración hacia vías de progreso. No debería hacer falta demostrar que los procesos de desarrollo dentro de una estabilidad sostenida, para que sean efectivos y acumulativos en una planificación a largo plazo, no pueden ser interrumpidos por los permanentes vaivenes de la inestabilidad política.

En la conformación actual de las sociedades modernas, es fundamental destacar entonces que la interpretación de un nuevo paradigma de desarrollo humano no puede recaer sólo en los sectores políticos y gubernamentales, porque ha llegado la hora en que la sociedad civil se involucre de otra manera en la búsqueda de las innovaciones que los tiempos reclaman, a fin de lograr resultados sociales más exitosos. Hoy se nos proponen nuevas experiencias, donde todos los estamentos sociales, políticos, sindicales y empresariales, junto a los gobiernos deben tener un lugar de participación en la cosa pública. Son cambios culturales que no pueden quedar simplemente enunciadas en informes exhaustivos. No sólo deben estar sustentadas en conceptos éticos y filosóficos, sino que deben buscar su adaptación a cada situación demográfica, social, cultural e histórica, poniendo siempre como centro al ser humano, fundamento básico de una acción superadora.

El ser humano y su realidad

Como dice el pensador argentino Luis Alberto Romero en un artículo reciente: “La mejor respuesta que hoy tenemos es simple y paradójica: son los hombres quienes hacen su propia historia, sin saber qué están haciendo, pero actuando, probando, corrigiendo, recalibrando. Descubriendo al volver la vista atrás, de dónde vinieron, e imaginando, al mirar hacia adelante, un destino un poco distinto al inicial.” (Los hombres hacen camino al andar, Los Andes, Mendoza 4/3/2018).

Partiendo del concepto de que es el ser humano el que hace su propia historia, en nuestra actividad como Organizaciones de la Sociedad Civil, adherimos en primer lugar al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en Argentina (2017), donde se expresa que:

“La dignidad del ser humano impide tomarlo como un ser utilitario, como un número en una estadística; no es sólo una persona con necesidades, sino un ser con dignidad. Esto nos hace aproximarnos a su realidad”... “El individuo es el elemento central de todos los aspectos relacionados con el desarrollo de un país, región o localidad.”

Es la persona la que se desenvuelve en la familia, en el trabajo y en la sociedad. En cualquiera de estos aspectos puede encontrar obstáculos, fracasos que dañen su situación y desigualdades notorias, que parten desde algo que entronca en aspectos fundamentales de la vida, como son la educación, la salud, el techo y el trabajo. Sin educación, salud, techo y trabajo, el ser humano que vive en sociedad, se degrada inexorablemente. Entonces, si el desarrollo humano es el nuevo paradigma para interpretar determinados hechos o situaciones, los gobiernos y la sociedad civil están obligados a interpretar esa realidad de necesidades insatisfechas en el contexto social imperante e impulsar proyectos de colaboración conjunta.

El individuo es el elemento central de todos los aspectos relacionados con el desarrollo de un país, región o localidad.

Gobierno y Sociedad Civil

Se ha comprobado que los trabajos realizados por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) son invaluable para los gobiernos, ya que tienen una cercanía mayor a realidades concretas con múltiples experiencias de trabajos en el terreno, cercanía que les permite incluso calibrar cómo se pueden despertar vocaciones, las condiciones innatas del hombre y la mujer en su afán de superación y creación, el valor agregado que proporciona el sentido de comunidad que es frecuente encontrar en poblaciones, muchas veces donde más se detectan las carencias que trae aparejado el subdesarrollo.

Es verdad que las organizaciones de distintas características que conforman la sociedad civil, se han visto apremiadas en los últimos tiempos por las condiciones negativas que obstaculizan de diferentes maneras el desarrollo humano. Por otra parte, son el reflejo de procesos mundiales donde surgen problemas similares a ritmos difíciles de resolver con la urgencia requerida, ante la velocidad de los cambios. La transformación de la matriz productiva, las nuevas modalidades que introducen las tecnologías de punta en permanente actualización, el surgimiento de nuevas y poderosas potencias mundiales y la globalización, provocan situaciones que obligan a cambios difíciles de sostener por su complejidad. Pero esas organizaciones no se han quedado atrás en la experimentación de transiciones inevitables y, a pesar de que no siempre se reconocen sus

aportes, se han adelantado con pronósticos y soluciones a problemas que se mantenían rezagados en las prioridades gubernamentales. La colaboración entre los gobiernos y la sociedad civil para cubrir esos desfases, se convierte entonces en una necesidad que no se puede eludir.

Niñez, educación, trabajo

Si partimos de la primera infancia “como el período de desarrollo más importante del ciclo vital donde se configuran las bases estructurales que promueven el desarrollo social emocional, cognitivo y físico de las personas” (Mary Young), entramos en una instancia crucial en la que debemos volcar todos nuestros esfuerzos en la búsqueda de espacios de interacción entre el Estado y la sociedad civil, ya que, es a partir de esa etapa, donde se consolida la formación de los hombres y mujeres del futuro, tanto en las familias como en la fuerza laboral y empresarial o en los liderazgos políticos y sociales. Es en los primeros cinco años donde los niños deben recibir los estímulos necesarios para impedir los retrasos en el lenguaje y en capacidades cognoscitivas, que dificultarán o impedirán su desarrollo normal. Demás está decir que los niños en situaciones de vulnerabilidad, son los que más sufren estos problemas que luego los marcan a lo largo de su vida. En las etapas educativas y en el mundo laboral es donde se verifican las consecuencias de este déficit, que es un llamado a la responsabilidad social de gobiernos, políticos y ciudadanos comprometidos.

Agustín Salvia, director del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina, menciona que el 27% de nuestra economía es de baja productividad y tiene una fuerza de trabajo precaria. No es menor el impacto creciente y cada vez más acelerado de la relación entre el avance de la automatización, las tecnologías de punta y el desempleo, frente a una educación que todavía no responde a las demandas laborales de la modernidad. Datos recientes indican que más del 50% de los chicos que entran al secundario no terminan su ciclo de estudio y con frecuencia se convierten en los nini, jóvenes que ni estudian ni trabajan y caen en la maldición de la droga y sus consecuencias. Diversas son las causales que se suman para explicar estas realidades, pero es imperiosa la necesidad de evaluar índices tan preocupantes que reclaman cambios urgentes.

Es aquí donde tanto el Estado como empresarios y sindicatos, deben impulsar una apertura colaborativa que se adapte a los desafíos de este mundo en permanente evolución. El gobierno debe acelerar la actualización de las políticas curriculares y pedagógicas y el perfeccionamiento docente permanente, así como la creación de incentivos fiscales para impulsar a empresas y sindicatos a cumplir el rol que les cabe en la

modernidad. La función del trabajo en la sociedad está frente a cambios de envergadura. De ahí que es preciso que en ambos sectores se dé preferencia a proyectos específicos de capacitación que habiliten en el primer empleo a jóvenes en situaciones precarias, una de las causas que más preocupan en los escenarios de pobreza con tan demoradas respuestas. Pensar en el empleo del futuro, requiere desde ya que sindicalistas y empresarios logren un equilibrio inteligente y por qué no generoso en sus relaciones laborales y que favorezcan a la vez una legislación constructiva y acorde con posibilidades reales de aplicación.

Desarrollo humano, calidad de vida, indigenismo

Hoy presenciamos circunstancias de marginalidad en extensos sectores sociales, que no disminuyen a pesar de los esfuerzos positivos de políticas recientes que deben cubrir baches históricos de inacción estatal. Hay obras prioritarias como la provisión de agua potable, cloacas, asfalto y caminos que, aunque mejoran notoriamente las situaciones de vulnerabilidad sanitaria y de bienestar general, no resuelven por sí solas el aislacionismo, la falta de socialización cultural y el drama de la drogadicción y sus terribles consecuencias.

... tanto el Estado como empresarios y sindicatos, deben impulsar una apertura colaborativa que se adapte a los desafíos de este mundo en permanente evolución.

Son situaciones en las que hay que echar mano de conocimientos y comprensión de problemas distintos y complejos, cuya superación necesita, sin duda, también de acciones concertadas entre la sociedad civil y los gobiernos. El desarrollo humano tomado en todo sentido como un proceso de cambio que conduce a la mejoría de la calidad de vida alrededor de las personas como elemento central, requiere poner la atención en múltiples aspectos donde se relacionan espacios de conocimiento, innovación y colaboración intercultural, que pueden conducir a una evolución de desarrollo inclusivo y sostenible.

Estas consideraciones me llevan a detenerme en una realidad significativa como es el indigenismo, que a veces surge con un reconocimiento tardío que obliga a su revitalización. En un reciente trabajo sobre las sociedades indígenas de Ediciones Prohistoria, publicado en Rosario, su coordinador Christophe Giudicelli, habla de “la dinámica histórica de las sociedades y los avatares de su territorialización, así como del carácter inestable y movedizo de todas las clasificaciones socio-políticas, que se hace más problemático aun, cuando se trata de sociedades humanas, por definición inmersas en el tiempo vivo de la historia”. Sabemos que

nos enfrentamos a una problemática que tiene muy distintas aristas, sólo reconocidas por minorías y que no son de fácil solución porque, digamos la verdad, no han concitado en el tiempo una atención mayormente interesada. Hemos recogido sin embargo experiencias de organizaciones sociales, civiles y religiosas, que realizan trabajos de campo en distintos lugares del país y del continente desde hace tiempo, relacionados con pueblos originarios en condiciones de extrema pobreza. Sus experiencias nos obligan a dar a estos temas la importancia que merecen para comprenderlos en el contexto de su hábitat natural, entendiendo también que prestarles la debida atención, consolida la unidad nacional, que necesariamente debe estar deslindada de interferencias políticas, como vemos que no sucede en distintos lugares de nuestro país.

Nuevos retos culturales y globales

Estamos ante nuevos retos globales: el 75% de las ciudades del mundo tienen un nivel de desigualdad de ingresos más altos que hace 20 años; uno de cada tres americanos es pobre; uno de cada ocho está en la extrema pobreza; el narcotráfico se enseorea en todas las latitudes con una violencia inusitada y consecuencias que agravan los problemas.

Abarcar todos los temas que implican internarse en el estudio del desarrollo humano, excede una simple enumeración de buenas intenciones. Pero no vale por cierto que sólo nos atengamos a los enunciados de diagnósticos y respuestas en documentos plenos de datos, estadísticas y propuestas, fruto de reuniones de jefes de estado, eminencias religiosas, entidades de todo tipo internacionales y nacionales, que dejan luego medulosos trabajos de lectura obligatoria.

Es innegable que tantos compromisos asumidos por las naciones, no han terminado con la pobreza, ni atienden las necesidades básicas de vastos sectores de la población. Aun pecando de derrotistas, sabemos que es muy difícil llegar a ese ideal. Lo importante es marcar los caminos para ir cumpliendo las etapas en cada meta fijada y mostrar resultados como respuesta a los diagnósticos previamente enunciados.

Otro aspecto no menos importante es analizar los problemas tratando de no generalizar con enfoques histórico-políticos o cuadros de situación donde se siguen oponiendo modelos. El dramatismo de ciertas situaciones contemporáneas, nos debería obligar a dejar de lado los encasillamientos y el cruce de culpas de uno u otro lado, para abocarnos a lo que el mundo actual nos exige y...qué decir, lo que nuestro país nos exige.

Debe quedar en claro que no se trata aquí de hablar de ideologías como surgen en algunos escritos, por ejemplo, oponiendo el modelo de Mercado Liberal o el "capitalismo salvaje" al de Desarrollo Humano Social. Creo que el mundo ha dejado de tener encerronas ideológicas en cuanto a teorías económicas. La mayoría sabe que el desarrollo no tiene

soluciones teóricas inamovibles y que solucionar problemas requiere de una apertura de mentes y del aporte de todos los sectores, en consonancia con aportes y necesidades de gestión pública. Son cambios que se mueven dentro de una permanente estrategia de adaptación no sólo a variables económicas y políticas, sino a situaciones que se suman y escapan a la posibilidad del hombre de actuar y muchas veces de prevenir, como son las grandes catástrofes naturales, terremotos, inundaciones, sequías.

Por otro lado es fácilmente comprobable que el crecimiento de la concentración urbana aumenta el tenor de los problemas. Ante esas cifras que nos conmueven, hay sectores que presentan al fenómeno de la metropolización como una estrategia de desarrollo y progreso. Esto nos lleva a pensar: ¿es bueno promoverlo o debemos pensar también en desarrollos distintos, donde la transformación del hábitat rural y una mayor conectividad tecnológica, permitan mantener vivas a urbanizaciones menores y a la vida en el campo, con buena comunicación, accesibilidad a los centros de salud, educación y cultura y a otros avances de la modernidad?

La mayoría sabe que el desarrollo no tiene soluciones teóricas inamovibles y que solucionar problemas requiere de una apertura de mentes y del aporte de todos los sectores...

En la Declaración de México sobre políticas Culturales (UNESCO, 1982) se dice que: "Un desarrollo disociado de su contexto humano y cultural es sólo un crecimiento sin alma" y se reflexiona sobre la necesidad de tener en cuenta el perfil productivo del lugar, ya que las actividades que se repiten omitiéndolo, mueren, mientras que los emprendimientos que se hacen sobre iniciativas sociales preexistentes y con acreditado arraigo, pueden lograr una mejor consistencia y resultados positivos tanto económicos como humanos. En nuestro país se están llevando a cabo interesantes programas que se impulsan desde el gobierno nacional, a fin de lograr la reconversión productiva de pequeños productores en distintas provincias: al facilitar el acceso al crédito en contraposición con el asistencialismo, se favorece la agricultura familiar y se brindan nuevos enfoques para el desarrollo rural y las economías regionales. Son programas que se complementan con la formación de emprendedores en otros niveles y que muestran la capacidad de innovación que surgen en distintos ámbitos y que es necesario promover. La modalidad de Gobierno Abierto, que irrumpe hoy en el escenario nacional con una interesante metodología de trabajo, comienza a interpretar esas figuras de cambio para lograr una mayor interacción entre el Estado, la sociedad civil, el sector privado y otros actores sociales.

Gobierno Abierto y una sociedad comprometida

El diagnóstico de nuestra realidad nacional se asemeja a lo que ocurre en otras partes del mundo. No es casual a esta altura, que el surgimiento de la modalidad de Gobierno Abierto sea justamente una figura que ya recorre países y que adquiere importancia y efectividad en nuestro país. Vale destacar que, en una reunión donde se trató este tema, organizada recientemente por la OCDE con representantes de distintas naciones, se puso de relieve el grado de adelanto y efectividad que esta política va teniendo en la Argentina.

Los lazos de comunicación internacional, los avanzados sistemas de conectividad y la dinámica histórica de las sociedades, aumentan las posibilidades que tiene hoy la sociedad civil de entender de manera distinta y positiva tantos de esos problemas que nos interrelacionan dentro del país y, sin dudas, en el ámbito latinoamericano que todavía tenemos desdibujado. De ahí la necesidad de buscar caminos que dejen de lado los manejos y luchas de poder que se resisten a los cambios y se interponen a la cooperación internacional y a avanzar buscando pautas comunes, basadas también en el respeto a la democracia y la primacía de las instituciones.

Podemos decir entonces que estamos frente al desafío de una nueva sociedad, una nueva cultura. El Estado deja de ser el único actor de base territorial, ante un enfoque social que busca resolver problemas emergentes que apremian. Las nuevas herramientas de trabajo colaborativo entre el gobierno y la sociedad civil, se convierten en la forma más completa de consolidar una democracia profunda, tanto en el ámbito nacional como el internacional, ampliando los lazos entre nuestros países de origen latino, en especial, ante la perspectiva de una apertura creciente del Mercosur al mundo.

La Mesa de Gobierno Abierto que se constituyó dentro del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil para la Cancillería Argentina, nos ha permitido dar mayor visibilidad a la importancia de trabajar con esa perspectiva, difundiendo y aplicando la modalidad de Gobierno Abierto, la idea que alcanzó status internacional cuando se crea la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011 y donde 70 países establecieron casi 2500 compromisos de reformas operativas importantes. La Argentina adhirió en 2012 y es a partir de 2016 cuando nuestro gobierno decide dar verdadero impulso y organización práctica al sistema.

¿Cuáles son los principios básicos de esta nueva forma de encarar las políticas de Estado, sobre las cuáles tanto los gobiernos como los ciudadanos deben asentar su forma de interrelacionarse y actuar?

La transparencia en la gestión del Estado como hito principal y el acceso a la información, mediante la libre apertura de los datos de los

organismos que integran la administración pública (Open Data), son los que empiezan facilitando a la ciudadanía la implementación de políticas públicas sobre bases serias y creíbles. Toca luego a los ciudadanos asumir un rol activo, tanto en el control de gestión de los gobiernos, como en la utilización de los datos, a fin de utilizarlos en proyectos de innovación y en iniciativas de desarrollo social compartidas que, como lo hemos comprobado en ejemplos concretos, permiten ampliar su escala de manera indiscutida. El efecto de mayor impacto y perfeccionamiento de las iniciativas privadas, se puede lograr, sin duda, cuando se llega a esa interacción colaborativa entre el gobierno y una ciudadanía informada, eficiente y participativa que podrá, además, hacer el seguimiento de medidas gubernativas, mejorarlas o controlar el desarrollo de políticas de Estado.

... necesidad de buscar caminos que dejen de lado los manejos y luchas de poder que se resisten a los cambios y se interponen a la cooperación internacional y a avanzar buscando pautas comunes...

Con un Estado más cercano a la gente y a sus inquietudes y una orientación tendiente a mejorar y brindar transparencia y eficiencia en los servicios públicos, el Gobierno Abierto plantea el desafío de la modernidad, que abre nuevas posibilidades de gestión pública significativas porque:

- permite resolver problemas complejos, promoviendo y potenciando el compromiso cívico de los más distintos sectores sociales;
- no sólo descubre a los ciudadanos la posibilidad de ir recuperando la confianza en las instituciones públicas, mediante acciones concretas superadoras e iniciativas de colaboración público-privadas, sino que los convierte en protagonistas del quehacer nacional;
- compromete al gobierno a trabajar en la jerarquización del empleado público para que se adapte a esta nueva situación y se acostumbre a interactuar y a crear una administración con un nuevo perfil profesional con capacidades técnicas y analíticas en el manejo de la información.
- evita la superposición de esfuerzos y fomenta el tan positivo trabajo en red, cuando brinda la necesaria información sobre iniciativas y programas en marcha;
- obliga a la actualización con tecnologías de punta, promoviendo el uso de medios informáticos en el gobierno nacional, en los provinciales y municipales, así como en las organizaciones de la sociedad civil, logrando la tan necesaria conectividad en todos los rincones del país.

En el encuentro anual del Foro del Sector Social, realizado a fines de 2017 en la Cancillería Argentina, 60 OSC reunidas en círculos de diálogo, expusieron las ventajas de este enfoque de trabajo social junto al gobierno y los aspectos que se podrían mejorar para facilitar la información

y la interconexión entre organizaciones, así como la necesidad de difundir las ventajas de esta nueva forma de participación ciudadana.

En nuestro país han surgido iniciativas concretas, fruto de la interacción entre el Estado y la sociedad civil, que permiten un desarrollo sostenible, sin vulnerar tradiciones, y dando eficacia al compromiso asumido. A modo de ejemplo voy a mencionar tres casos:

- La acción que lleva a cabo la Asociación Civil Gobierno Abierto que funciona desde Río Cuarto, Córdoba. A través de sus exitosas experiencias, destacan a través de resultados, la importancia de trabajar a nivel local, ya que los municipios son los que están más cerca de la gente y donde hay más posibilidad de exigir rendición de cuentas. Esto ha facilitado el diagnóstico y la mejor manera de llegar a las soluciones en acciones conjuntas con las autoridades.

- La Asociación Haciendo Camino hace 11 años que trabaja en Santiago del Estero y Chaco, en programas de Desarrollo Rural y Comunitario, promoviendo acciones que restituyen derechos vulnerados a familias de barrios alejados de las ciudades y de parajes rurales, de manera que cada familia adquiera herramientas que le permita ser la impulsora de la realidad que desea. A partir de 2017, unió fuerzas con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, municipios, organizaciones y empresas, para dar respuestas a 1500 familias en situación de vulnerabilidad social en esas provincias, en convenios de cooperación con la Fundación CO-NIN y en la puesta en marcha de cuatro Espacios de Primera Infancia de dicho Ministerio.

- La organización Gran Chaco Pro-adapt, una acción trinacional (Argentina, Bolivia y Paraguay) demostró los resultados positivos de una sociedad civil organizada junto al gobierno, frente al desastre climático que sufrió la región del Gran Chaco el verano último, con el desborde del río Pilcomayo: la articulación público/privada de esa alianza entre OSC, empresas y el Estado, previendo el fenómeno y actuando después, pudo mitigar las peores consecuencias para la población, evitando que las aguas arrasaran terrenos, árboles, destruyeran caminos y causaran muertes de pobladores.

- En el trabajo en cárceles hay muchos ejemplos. Menciono el que lleva a cabo el grupo de rugbistas Los Espartanos, en un programa de rehabilitación de internos en el Penal 48 de San Martín, que busca fortalecer su autoestima a través del deporte e inculcando valores y reglas sociales. Han estado recogiendo resultados tan positivos, que el Ministerio de Justicia de la Nación, impulsa con dicho grupo el modelo que se replica ahora en distintos presidios del país.

Son situaciones y temáticas distintas en escenarios acotados, por cierto, pero las cuatro constituyen acabados ejemplos de lo que puede lograr la acción concertada de gobiernos y Organizaciones de la Sociedad

Civil a fin de impulsar el desarrollo humano con el respeto a las personas y su entorno como premisa de valor y su protección en situaciones de riesgo. Hay más experiencias entre las que cabe mencionar algunas que arrojan resultados positivos de Gobierno Abierto: en materia de justicia hay que resaltar el Programa Justicia 2020, una plataforma de participación ciudadana para el debate de iniciativas de políticas públicas y elaboración de leyes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; con la Cámara Nacional Electoral, programas para proveer información en folletos y cuadernillos a los votantes, indicando sus derechos y formas de participación efectiva en el control de los comicios; en el ámbito educativo, promoviendo la conciencia cívica con materiales de lectura y capacitación; en tareas de investigación y de acción directa para enfrentar temas de drogadicción y de viviendas con organismos del Estado o con participación activa en encuentros latinoamericanos desde la Cancillería Argentina.

... hemos aprendido que determinados principios y prácticas son esenciales en una sociedad democrática...

Un capítulo importante en este nuevo desafío para dar impulso a las democracias que enfrentan mundos tan diferentes, es el rol crucial que juega la educación cívica a fin de construir una ciudadanía confiada y efectiva. Como resultado de duras experiencias nacionales e internacionales, hemos aprendido que determinados principios y prácticas son esenciales en una sociedad democrática:

- El estado de derecho
- La independencia judicial y la seguridad jurídica
- La igual jerarquía de los tres poderes del Estado
- La igualdad ante la ley
- El derecho al voto y a la libertad de expresión
- La protección contra la discriminación

Estos principios deben ser inculcados desde la edad temprana ya que son la esencia indiscutible del respeto a los derechos humanos a los que no podemos renunciar y son la base de programas educativos de distintas características que ofrecen OSC en colaboración con el gobierno nacional y los provinciales.

Conclusiones finales

No hace falta sobreabundar en las diferencias regionales y los problemas sin resolver que inexplicablemente conforman nuestro presente, acentuadas en sectores urbanos en un país potencialmente rico, de tan grande diversificación de recursos humanos y naturales, donde queda tanto por hacer y tanto por mejorar.

Podemos afirmar sin embargo, que estamos frente a una nueva cultura ciudadana. El Estado deja de ser el único actor de base territorial, ante una sociedad que busca comprometerse en la forma de resolver coyunturas sociales que preocupan. Las nuevas herramientas de trabajo colaborativo entre el gobierno y la sociedad civil se convierten así en la forma más completa de consolidar una democracia profunda tanto en el ámbito nacional como el internacional, donde también debemos enfocar las miradas ampliando lazos de amistad y experiencias entre nuestros países vecinos, ante la perspectiva de una apertura del Mercosur al mundo.

Una sociedad comprometida con las problemáticas sociales y políticas, actuando en colaboración con el Estado, estará en condiciones de unir esfuerzos en la erradicación del subdesarrollo y las desigualdades. Se trata de ir del centro de las decisiones hacia afuera y de afuera hacia el centro, como una manera de recoger la dimensión humana de nuestros problemas, con la mirada puesta en todo el territorio nacional, desde el primer eslabón municipal. Interactuar también con otros países, nos puede permitir afianzar derechos e iniciativas con una visión global del hombre y la mujer, de la familia, la niñez y la juventud para llegar a un verdadero desarrollo humano con experiencias y ayudas compartidas.

Necesitamos promover un desarrollo sostenible, cuya única meta no sea sólo circunscribirse a la obtención de riquezas, sino a elevar a la persona humana en su dignidad y a estimular desde la educación sus capacidades creativas, estimulando el respeto a las instituciones y a los compromisos de cuidado del medio ambiente en sus facetas económicas y sociales. Necesitamos erradicar el virus cultural de la corrupción con una ciudadanía y organizaciones sociales que se comprometan al juego limpio, a controlar la gestión de los gobiernos y a denunciar a funcionarios que atentan contra el desarrollo humano, como cuando vemos obras que no se materializan porque los fondos se desvían del recorrido para concretarlas. Necesitamos que los jóvenes sean artífices de una renovación de la política y de las prácticas democráticas, para que la transparencia y el respeto a las instituciones sean un objetivo insoslayable. Necesitamos gobiernos que no se crean dueños de la verdad y que sepan interpretar que el desarrollo humano requiere la acción de un Estado y una ciudadanía preparados para la colaboración interactiva, donde funcionarios y burócratas, junto a educadores y estudiantes, científicos, empresarios, obreros y sindicalistas, profesionales y productores, ciudadanos comunes, tienen una misión que cumplir.

La modalidad de trabajo de Gobierno Abierto nos pone ante un cambio cultural, donde Estado y ciudadanía, en esa colaboración interactiva que está en marcha, pueden mostrar un modelo de desarrollo humano que nos irá llevando a los resultados de superación que el país espera.

Por eso la Argentina es un gran desafío. Ese debe ser nuestro compromiso como sociedad civil; ese debe ser el compromiso de los gobiernos y de todos los partidos políticos a fin de que, por sobre las vallas que se interponen en los enfrentamientos de uno y otro lado, sean esos objetivos los que están en el centro de todas las decisiones.

Bibliografía

- UNESCO (1982) - "Declaración de México sobre políticas culturales".
- III Plan de Acción 2017-2019 AGA – Colombia.
- <https://www.civicus.org/index.php/state-of-civil-society-report-2018>
- Agustín Salvia, Director de la Deuda Social UCA-La Nación 9/4/2018-Política-pag.7
- Carlos Ramió, "Políticas de Modernización del Estado: la Administración del Siglo XXI" pp. 33-36 Revista APORTES-Año 23-Nº33.
- "Luchas de Clasificación (las sociedades indígenas entre taxonomía, memoria y reapropiación)" Introducción del Coordinador: Christophe Giudicelli - Prohistoria Ediciones, Rosario, 2018, pp.11y ss.
- Sergio Bitar, "Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina" 2014 – CEPAL
- INTAL Latinobarómetro -Informe 2017
- AGA "3er Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la República Argentina" Ministerio de Modernización
- Mary E. Young, MD, Dr.PH, "From Early Childhood to Human Development" (2001)

Socióloga, Magíster en
Investigación en Ciencias Sociales.
Doctora en Ciencias Sociales de
la Universidad de Buenos Aires.
Investigadora responsable del
Barómetro de la Deuda Social de la
Infancia en el Programa del Observatorio
de la Deuda Social Argentina de la
Universidad Católica Argentina.

Iannina

Tuñón

Santiago

Poy

Sociólogo (UBA).
Candidato a Doctor
en Ciencias Sociales (UBA).
Docente de la Facultad de Ciencias
Sociales de la UBA y de la UCA.
Becario de CONICET en el Programa
del Observatorio de la Deuda Social
Argentina (ODSA-UCA/CONICET).

Pobreza multidimensional | Enfoque de Derechos | Políticas públicas

UN ABORDAJE MULTI- DIMENSIONAL DE LA POBREZA INFANTIL EN LA ARGENTINA: Relevancia, incidencia y utilidad para monitorear las políticas públicas¹²

Introducción

De acuerdo con la información difundida por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, en el primer semestre del 2017, el 42,5% de los

¹² El presente artículo constituye una versión abreviada y revisada de Tuñón, I. y Poy, S. (2017) "Infancias en situación de pobreza multidimensional. Análisis comparado de diferentes metodologías de cálculo de la pobreza para el caso de las infancias en la Argentina en el período del Bicentenario (2010-2016)", Buenos Aires: Fundación Universidad Católica Argentina.

niños, niñas y adolescentes menores de 15 años de la Argentina residían en hogares en situación de pobreza por ingresos. Estos datos constituyen un valioso aporte para reconocer las condiciones de vida de las infancias. Sin embargo, es ampliamente reconocido que las mediciones indirectas, basadas en ingresos, son insuficientes para dar cuenta de la compleja trama que representan las privaciones de niños/as y adolescentes (CEPAL, 2013; CONEVAL/UNICEF, 2013; Gordon et al., 2003; Minujin y Nandy, 2012).

Tal insuficiencia de las medidas basadas en los ingresos es válida para el conjunto de la población, pero en especial para la infancia. Sen (1976) dirigió una lúcida crítica a esta forma de abordaje, al destacar que el umbral de ingresos y el acceso a recursos que las personas consideran valiosos para su bienestar no siempre coinciden (Ravallion, 1992, Ruggeri Laderchi, 2000). En el caso de la infancia, este argumento adquiere especial significación, en un doble sentido. Por una parte, nada garantiza que los ingresos del hogar se destinen a cubrir las necesidades específicas de los niños y adolescentes que residen en él. Por otra parte, el acceso a ingresos puede no bastar para eludir carencias en el espacio emocional, evitar el maltrato físico o verbal, disponer de tiempo de juego, una oferta educativa de calidad o una oportuna atención de la salud.

Durante los últimos años se han realizado numerosas propuestas para definir la pobreza infantil desde una perspectiva que reconozca su complejidad. En particular, se distinguen los esfuerzos encaminados al desarrollo de medidas multidimensionales de privación (De Neubourg et al., 2014; Gordon et al., 2003; Minujin y Nandy, 2012; Nandy y Main, 2015; Pemberton, Gordon y Nandy, 2012; UNICEF/CONEVAL, 2013). En América Latina, se destacan experiencias para diversos países llevadas adelante por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), así como otras experiencias locales implementadas en países como Chile, Colombia, México y Uruguay, entre otros.

Además de ofrecer una perspectiva más compleja de las privaciones que enfrentan los niños, niñas y adolescentes, las mediciones multidimensionales pueden contribuir al diseño y monitoreo de las políticas públicas. Al arrojar información sobre la incidencia de privaciones en múltiples dimensiones, favorecen el seguimiento de las metas de políticas específicas y el abordaje desde una lógica intersectorial. Asimismo, al tomar los umbrales considerados por los ODS, las medidas multidimensionales posibilitan el reconocimiento de avances y deudas pendientes en el cumplimiento de aquéllos.

A partir de algunos desarrollos anteriores (Tuñón y González, 2013; Tuñón y Poy, 2014; Tuñón, Poy y Coll, 2015; Tuñón, Poy y Coll, 2017), el presente artículo propone un abordaje de las múltiples dimensiones

de la pobreza infantil en perspectiva de derechos humanos y sociales. Se emplea aquí una metodología desarrollada por la Universidad de Bristol y por UNICEF (Gordon et al., 2003). Las dimensiones y los indicadores empleados provienen de la adopción de aquellos umbrales establecidos por la legislación vigente y por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a los que adhiere el Estado argentino. Las estimaciones se realizan a partir de los microdatos de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA) – Serie Bicentenario (2010-2016), que anualmente releva el Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina.

Antecedentes teóricos y enfoque adoptado

En América Latina, uno de los primeros antecedentes en materia de medición multidimensional es el índice de “necesidades básicas insatisfechas” (NBI), desarrollado por la CEPAL en los años setenta. Esta metodología consideró un conjunto de dimensiones básicas (vivienda, saneamiento, educación y capacidad económica) como indicadores de desarrollo humano y estableció umbrales particulares y una misma ponderación para cada uno de ellos. En la selección de las dimensiones e indicadores se evidencian las limitaciones asociadas a la fuente de información utilizada, que inicialmente fueron los censos de población.

A partir del enfoque de las capacidades de Sen (1992), las mediciones multidimensionales de la pobreza comenzaron a asociarla con la imposibilidad de alcanzar un nivel mínimo de capacidades básicas para el sostenimiento de la vida y cuya privación obstaculiza el desarrollo de otras capacidades. En este sentido, se multiplicaron los aportes orientados a captar las carencias en las condiciones de vida en dimensiones constitutivas del bienestar y la dignidad de las personas (Sen, 1992; Alkire, 2002; Max-Neef, 1987; Nussbaum y Glover, 1995; Doyal y Gough, 1994; Boltvinik, 2005). De esta forma, se reconoció, de modo cada vez más amplio, que la pobreza es un fenómeno que involucra diversas dimensiones relativas al desarrollo humano.

Para el caso específico de la infancia y la adolescencia, la definición de pobreza adoptada por UNICEF asume explícitamente un carácter multidimensional.

Los niños y las niñas que viven en la pobreza son los que sufren una privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar, lo que les impide disfrutar

... imposibilidad de alcanzar un nivel mínimo de capacidades básicas para el sostenimiento de la vida y cuya privación obstaculiza el desarrollo de otras capacidades.

sus derechos, alcanzar su pleno potencial o participar como miembros plenos y en pie de igualdad en la sociedad. (2005: 18)

La desprotección social que supone la situación de pobreza expone al niño/a o adolescente a múltiples vulnerabilidades: habitacionales, nutricionales, enfermedades, accidentes, explotación, violencia, discriminación y acceso insuficiente o inadecuado a la vestimenta, el calzado, la asistencia médica pero también a la estimulación emocional, intelectual y social que supone el vínculo con adultos de referencia y pares. De allí la relevancia que adquiere la perspectiva multidimensional para definir la pobreza.

Además de propiciar un abordaje multidimensional, esta definición – que es recuperada en este documento– relaciona la pobreza infantil con el enfoque de derechos humanos. Al introducir los derechos humanos como umbral o parámetro en la definición de la pobreza se modifica de forma sustantiva la cuestión, al transitar de una interpelación moral a una responsabilidad legal, exigible a los gobiernos, y que compromete a las familias, a las sociedades y a los Estados (PNUD, 2000; O'Donnell, 2002; Hunt., Osmani y Nowak, 2002, Pemberton, Gordon y Nandy, 2012). El enfoque de derechos permite definir mejor el espacio de las privaciones, legitima su exigibilidad, salda la discusión en torno a cuáles son las privaciones más urgentes en tanto los derechos son indivisibles y aporta elementos para una mejor definición del destino de los recursos públicos y de las co-responsabilidades de los Estados, la sociedad, la familia y el mercado. La legitimidad de este modo más integral de representar el ideario humano radica en que el desarrollo humano se halla protegido y promovido por la sumatoria de derechos individuales, sociales, políticos y culturales de alcance internacional que la humanidad ha ido incorporando al ritmo del progreso de la civilización.

Para la construcción del índice de privaciones se definió en una primera etapa el espacio de los derechos sociales, tomando como marco normativo principal los derechos declarados en la Convención de los Derechos del Niño (ONU, 1989). El Estado argentino ha participado activamente en la construcción de las condiciones para el ejercicio de una plena ciudadanía por parte de la niñez y adolescencia. No sólo adoptó la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989) y sancionó la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (Ley 26.061), sino que además asumió compromisos frente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, 2015-2030).

Justamente, los ODS (2015), establecen como meta el “poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”, y “reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales”. Asimismo, estimula a “poner en práctica a nivel

nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables”.

Los ODS promueven la medición de la pobreza en múltiples dimensiones con el objetivo de poder avanzar en la identificación de poblaciones especialmente vulnerables como las infancias. En este sentido, las múltiples dimensiones de derechos e indicadores que se consideran para medir el espacio de las privaciones en la infancia argentina cumplen con el requisito de permitir identificar elementos esenciales del derecho, sin los cuales no se puede asegurar que los niños/as puedan ejercer los mismos.

En este marco, la metodología para medir las privaciones en el ejercicio de derechos en la infancia propuesta en el presente trabajo considera seis dimensiones de derecho: (1) Derecho a la alimentación, (2) Derecho al saneamiento, (3) Derecho a una vivienda digna, (4) Derecho a la atención de la Salud, (5) Derecho a la estimulación temprana (0-3 años) / Educación (4-17 años) y (6) Derecho a la información (Tuñón, 2013; Tuñón y González, 2013; Tuñón y Poy, 2014; Tuñón, Poy y Coll, 2015, 2016, 2017).

Los ODS promueven la medición de la pobreza en múltiples dimensiones con el objetivo de poder avanzar en la identificación de poblaciones especialmente vulnerables como las infancias.

Dimensiones, umbrales de privación y medida sintética de agregación

A continuación, se expone cada dimensión considerada, los instrumentos de derechos relacionados, y los indicadores y umbrales con los que se propone medir el estado de privación e incumplimiento de derechos.

Dimensión: derecho a la alimentación

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, 2015-2030) establecen una meta específica que es “Hambre Cero: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”, y para 2030, la meta es “poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad”.

Es importante destacar la importancia de la nutrición del niño desde el nacimiento, ya que permite incorporar el tipo y la cantidad de nutrientes adecuados para prevenir el desarrollo de eventuales trastornos en el sistema nervioso y de la autorregulación, que en algunos casos podrían extenderse en el tiempo, incluso hasta en la vida adulta (Lipina y Segretin,

2015). El niño/a que no logra satisfacer sus necesidades nutricionales por falta de acceso a la alimentación en cantidad y calidad, y de modo particular en los primeros años de vida puede ver afectado en su crecimiento físico y el sostenimiento de una vida saludable (FAO, IFAD y WFP, 2014). No acceder a los alimentos es una necesidad no satisfecha en sí misma y que compromete el pleno ejercicio de otros derechos, como son gozar de buena salud, llevar una vida activa, educarse, jugar, participar de la vida cultural, entre otros.

Con base en los ODS y otra normativa vigente en la Argentina, sumada a la relevancia que supone el acceso a los alimentos como condición indispensable para el sostenimiento de la vida y el desarrollo de otras tantas capacidades, es que se suma como dimensión de la pobreza para la población de niños, niñas y adolescentes entre 0 y 17 años.

Dimensión: derecho a condiciones de saneamiento adecuadas

El art. 41 de la Constitución Nacional y el art. 21 de la Ley 26.061 establecen derechos a un hábitat saludable. Además, el Estado argentino se ha comprometido con el siguiente ODS: “Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos”. Específicamente, indica como meta para 2030, “lograr el acceso equitativo a servicios de saneamiento e higiene adecuados para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones vulnerables”.

Un adecuado ejercicio del derecho al agua requiere de disponibilidad, calidad y accesibilidad. Se entiende que el agua potable constituye un servicio primordial con efecto directo en la calidad de vida de la niñez e incidencia en la tasa de morbimortalidad infantil. El acceso al agua es esencial para garantizar la hidratación y las funciones corporales. El tipo de servicio sanitario también determina las condiciones de salubridad de la vivienda, los usos domésticos como la cocción de alimentos y el aseo personal. Cuando los sistemas de abastecimiento de agua potable y de saneamiento son escasos y/o inadecuados, las enfermedades diarreicas y otras enfermedades están entre los problemas de salud más graves en la infancia. Asimismo, es frecuente la aparición de diferentes infecciones en la piel y en los ojos, consecuencia de la falta de abastecimiento de agua para la higiene personal (UNICEF, 2002, 2016a; OMS, 2006).

Dimensión: derecho a una vivienda digna

La Constitución Nacional a través del art. 14 bis garantiza el acceso a la vivienda digna, derecho también reconocido en el art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asimismo, en el marco de los ODS, en el objetivo 11, establece como meta para el 2030 “asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los tugurios”.

La vivienda constituye el espacio de residencia en donde niños/as desarrollan sus actividades cotidianas fundamentales, tales como alimentarse, jugar, descansar, higienizarse, estudiar e interactuar con pares y adultos de referencia. Las características constructivas de las viviendas precarias hacen que las paredes y techos sean porosos, los suelos sucios y difíciles de limpiar, las paredes pintadas con pinturas elaboradas con plomo, entre otros atributos que hacen compleja la protección de las bajas y altas temperaturas, de los insectos y roedores, que se constituyen en factores de peligro para los niños/as. Asimismo, la contaminación en el interior de los hogares como consecuencia del uso de combustibles como carbón y biomasa, la mala calidad de las cocinas y la ventilación insuficiente en el marco de situaciones de hacinamiento constituyen una fuente de exposición a agentes tóxicos nocivos para el desarrollo saludable de los niños/as (UNICEF, 2002). De modo adicional, la situación de hacinamiento vulnera el derecho a la privacidad e intimidad y complejiza los procesos de socialización y educación.

... el agua potable constituye un servicio primordial con efecto directo en la calidad de vida de la niñez e incidencia en la tasa de morbimortalidad infantil.

Dimensión: derecho a la atención de la salud

La Ley 26.061 manifiesta la obligación de garantizar a la infancia el acceso a servicios de salud (art.14 y 27). El tercer ODS establece la necesidad de “garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades. Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esencial de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos”.

La medición del acceso a la atención de la salud es un desafío en la medida que la existencia de servicios públicos y para todos no es garantía del ejercicio del derecho. La medición de la calidad de los servicios y la atención de la salud también representan retos importantes en la construcción de indicadores y su medición. En el caso de la infancia la asistencia a controles periódicos de la salud del niño sano sin dudas es un indicador relevante para la detección temprana de enfermedades y para su tratamiento oportuno, y contar con las vacunas correspondientes a la edad según el calendario, también representa un indicador sustantivo en términos de prevención de enfermedades.

Dimensión: derecho al acceso a la información

En los artículos 31 de la Convención de los Derechos del Niño y 20 de la Ley 26061, se señala el derecho del niño a la libertad de expresión e información. En los ODS, se establece la necesidad de “garantizar el

acceso público a la información” y de “aumentar de forma significativa el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y esforzarse por facilitar el acceso universal y asequible a internet”.

El acceso a la información en un sentido amplio supone hogares con tecnología que permita a los adultos de referencia de los niños/as nutrirse de recursos de información que les facilite el acceso a las estructuras de oportunidades existentes (servicios de salud, calendario de vacunas, servicios de cuidado, alimentación gratuita, entre otros), y de formación en el espacio de la estimulación emocional e intelectual de sus hijos, por mencionar algunos ejemplos. En tanto para los niños/as y adolescentes el acceso a la información es particularmente importante en los procesos de formación y socialización (acceso al conocimiento, expresión de opiniones, interacción con grupos de pares y participación social, entre otros).

Dimensión: derecho a la educación y la estimulación temprana

El art. 18 de la Convención de los Derechos del Niño (ONU, 1989) establece que los Estados deben prestar asistencia a los padres para el desempeño de sus funciones de crianza y velar por la creación de servicios de cuidado. La Ley 26.233 de Centros de Desarrollo Infantil señala la responsabilidad de los Estados con la educación inicial (entre los 45 días y 5 años). Precisamente, los ODS 2030 establecen la necesidad de “que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria”. Asimismo, se establece “que todas las niñas y todos los niños terminen los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados escolares pertinentes y eficaces”.

Sin duda, estos objetivos se basan en un amplio conocimiento científico construido en torno a la relevancia de la inclusión temprana en centros educativos de calidad puede reportar beneficios prolongados en el rendimiento escolar en los trayectos educativos posteriores (Canetti et al., 2015; UNICEF, 2016a). Asimismo, se valora importante la multiplicación de interacciones significativas en la temprana infancia a través de la palabra, las caricias, expresiones de afecto y ternura. Específicamente, la exposición temprana a procesos de alfabetización se asocia de modo positivo con el fomento de habilidades lingüísticas (Lipina y Segrettin, 2015).

La Ley de Educación 26206, en el art. 11 y 15 establece el derecho a la educación, y en los artículos 16 (con la modificación de 2015), 26 y 29 señala la obligatoriedad de la sala de 4 años del nivel inicial, de la educación primaria y de la secundaria. La educación es un derecho que habilita, promueve y facilita el ejercicio de otros derechos (por ejemplo: el derecho al trabajo, a la salud y a la participación política) (UNICEF,

2016a). La educación tiene un valor intrínseco e instrumental en el desarrollo humano en tanto herramienta para el desarrollo de una cultura común, la superación de la pobreza y la desigualdad. La educación secundaria se ha constituido en la educación básica para la integración social de las nuevas generaciones.

Una medida sintética de las privaciones en la infancia

Desde el punto de vista metodológico, la medición de la pobreza o de las privaciones supone dos fases diferenciadas: la identificación y la agregación (Sen, 1976b: 219). La identificación implica definir quiénes son los niños/as y adolescentes considerados pobres. En la medición multidimensional, ello involucra dos momentos. En primer lugar, la definición del umbral requerido para definir si un niño/a o adolescente se encuentra privado o no en una dimensión. Se trata de una mirada dentro de cada dimensión. En el Esquema 1 se presentan las diferentes dimensiones señaladas y los indicadores considerados, así como los umbrales definidos, lo que permite dar respuesta a este primer momento de la medición.

Un aspecto sustantivo de las medidas multidimensionales es que permiten caracterizar la “intensidad” de las privaciones que sufren los niños, niñas y adolescentes.

En segundo lugar, a partir de una mirada entre dimensiones, se debe definir quiénes son los niños/as y adolescentes considerados pobres en el espacio “multidimensional”. Aquí se recurrió al denominado “enfoque de unión” por considerar que es el que se ajusta más adecuadamente al “enfoque de derechos” (Chakravarty, 2003; Gordon et al., 2003; CEPAL, 2013). De acuerdo con tal enfoque, todo niño que tenga una privación en uno de los indicadores será considerado pobre en el espacio multidimensional¹³.

Con respecto al momento de agregación, se recurrió a una adaptación de la metodología diseñada por la Universidad de Bristol y UNICEF (Gordon et al., 2003). Así, se definieron dos umbrales de privación (un umbral “total” y otro “severo”) y se consideró que todo niño/a con una privación en alguna dimensión era pobre en el espacio multidimensional. Adicionalmente, se consideró que todo niño con al menos una privación severa se encontraba en situación de pobreza severa (CEPAL, 2013).

Resultados

En función de la metodología de identificación y agregación adoptada, la incidencia (o tasa de recuento) de la pobreza multidimensional fue

¹³ Una mayor descripción de las diferentes medidas existentes y de sus implicancias metodológicas puede encontrarse en Tuñón y Poy (2017).

60,4% en el año 2016. Esto significa que casi 6 de cada 10 niños/as en la Argentina urbana experimentaban privaciones en al menos una de las seis dimensiones bajo estudio. Cabe señalar que, entre 2010 y 2016, la pobreza infantil multidimensional en la Argentina se redujo 5,4 puntos porcentuales (p.p.) (Gráfico 1).

La metodología adoptada permite diferenciar situaciones de mayor severidad en las carencias sociales. La situación de pobreza en carencias que se consideran especialmente graves (porque sus consecuencias adversas son de difícil reversión en el mediano o corto plazo) registró una merma en el período de referencia de 10,7 p.p. y se ubicó en un 15,9% en 2016. Ello permite inferir que una parte de la infancia superó la pobreza extrema y pasó a lo que se define como pobreza moderada (Gráfico 1).

El análisis pormenorizado de cada una de las dimensiones de derechos permite reconocer que la merma antes descripta se debió fundamentalmente a mejoras en el espacio del saneamiento, del acceso a la información y en el espacio de la educación y la estimulación en la infancia temprana (reducciones de 3,2 pp., 7,3 pp. y 3,6 pp., respectivamente). Se destaca que en el espacio del derecho a la salud las privaciones siguieron una tendencia regresiva hasta el último período interanual 2014-2016 en el que se advirtió una leve recuperación pero que no alcanza para lograr un saldo positivo en el período del Bicentenario. Por último, en las dimensiones de la vivienda y la alimentación los cambios a nivel del déficit total fueron tenues y se revela particularmente persistente durante el ciclo analizado.

En 2016, la mayor incidencia de privaciones se registraba en el ámbito del hábitat (Tabla 1). En efecto, 25,2% de los niños/as y adolescentes tenían privaciones en el espacio de la vivienda y 22,8% en saneamiento. Por el contrario, en el derecho a la alimentación se advirtió la menor prevalencia de déficit (8,7%) entre las dimensiones consideradas. En el caso de las privaciones severas, se advertía una prevalencia similar del déficit en diferentes dimensiones de derechos: 5% de los niños y adolescentes estaban privados en la dimensión de saneamiento, 4,7% en el ámbito de la vivienda, 4,5% en alimentación, 3,6% en la dimensión de estimulación temprana o educación, 2% en información y apenas 0,6% en el espacio de la salud (Tabla 1).

Un aspecto sustantivo de las medidas multidimensionales es que permiten caracterizar la "intensidad" de las privaciones que sufren los niños, niñas y adolescentes (Tabla 2). En este punto, advertimos que el promedio de privaciones que atravesaban se mantuvo estable entre 2010 y 2016, entre 2 y 1,9, respectivamente. Asimismo, el promedio de privaciones severas experimentó una evolución similar, y cada niño enfrentaba 1,3 carencias en el espacio de derechos. Estos resultados indican que si es

elevada la incidencia total de niños con privaciones (6 de cada 10, como se señaló), cada niño/a se encuentra privado en el ejercicio de alguno/s de sus derechos.

La contribución de cada dimensión a la composición de la pobreza infantil severa ubica en primer lugar al espacio de la vivienda (24,4%) y, en segundo lugar, al saneamiento (24,3%). En tercer lugar, se ubicó el déficit en el espacio de educación y estimulación temprana (20,2%), seguido por privaciones en el ámbito de la alimentación (19,9%). Menor relevancia tenían tanto el déficit en información (8,4%) como las privaciones severas en términos de salud (2,7%) (Gráfico 2).

... la multiplicación de interacciones significativas en la temprana infancia a través de la palabra, las caricias, expresiones de afecto y ternura.

Reflexiones finales: abordajes multidimensionales, políticas públicas y los ODS

Las medidas multidimensionales de pobreza infantil ofrecen una representación más compleja del espacio de privaciones en que viven los niños, niñas y adolescentes que aquellas medidas basadas en ingresos monetarios. Este documento ofreció resultados de un ejercicio de estimación de la incidencia y las características de la pobreza infantil en la Argentina urbana, durante el período 2010-2016, a partir de un abordaje que asume la perspectiva de derechos humanos.

En el caso de las infancias argentinas, es claro que la evolución de la incidencia de la pobreza en múltiples dimensiones de derechos ha seguido un rumbo positivo. Sin embargo, los desafíos son sustantivos cuando más de la mitad de los niños/as son pobres en términos del ejercicio de derechos fundamentales en el campo de hábitat de vida, educación, estimulación, salud, entre otros. En cualquier caso, es claro que la pobreza en dimensiones del desarrollo humano y social afecta a una proporción relevante de la infancia y adolescencia urbana.

La medición multidimensional permitió reconocer desafíos específicos en diversos campos. En el campo de la educación, convoca a lograr la plena escolarización en la adolescencia y a mejorar las ofertas educativas en aspectos que son derechos como el acceso a la enseñanza de computación o un idioma extranjero. La sociedad argentina tiene también otras deudas pendientes que condicionan el ejercicio de derechos, como en el espacio del hábitat (no tener acceso al agua de red, no tener inodoro con descarga, vivir en situación de hacinamiento, en una vivienda inconveniente en términos de su construcción), en la atención de la salud (vacunación y atención preventiva de la salud del niño sano); en el espacio

de la estimulación física, emocional e intelectual en la temprana infancia (inseguridad alimentaria, carencias afectivas, exposición al maltrato físico o verbal), o en términos de acceso a la información (como mecanismo de empoderamiento, formación, y participación).

El abordaje propuesto puso de manifiesto la necesidad de abordajes intersectoriales en términos de política pública. La elevada incidencia de las privaciones totales junto con una menor intensidad de aquellas se revela como una característica crucial. Dadas sus características, la reducción de la pobreza multidimensional en la infancia argentina requiere el abordaje articulado de distintas áreas institucionales.

En este sentido, la medición multidimensional revela toda su fertilidad como instrumento de monitoreo y evaluación del impacto de la política pública sobre las condiciones de vida. Ello es especialmente relevante en vistas al cumplimiento de los ODS a los que el país ha suscripto. Cada una de las dimensiones e indicadores que componen este tipo de índices pueden asociarse a un área de política pública y, por consiguiente, la evolución del déficit –en términos de incidencia e intensidad– puede relacionarse con las intervenciones implementadas.

Se espera que este artículo contribuya al debate sobre las mediciones oficiales de la pobreza en la Argentina, interpele sobre la mirada particular que se requiere de las infancias como población especialmente vulnerable, y que las “imágenes” del problema que se aportan se traduzcan en políticas concretas destinadas a resolver los problemas que hoy se constituyen en derechos no garantizados, en barreras para el desarrollo de capacidades y el florecimiento humano.

Bibliografía

- Atkinson, A. B. (2003). “Multidimensional Deprivation: Contrasting Social Welfare and Counting Approaches”, *Journal of Economic Inequality* (1), pp. 51-65.
- Bourguignon, F. y Chakravarty, S. (2003). “The Measurement of Multidimensional Poverty”. *Journal of Economic Inequality* (1), pp. 25-49.
- Boltvinik, J. (2005). Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano, *Papeles de Población*, 44, 9-42.
- Canetti, A., Cerutti, A., & Girona, A. (2015). Derechos y sistemas de cuidados en la infancia: contextos y circunstancias que pueden comprometer el desarrollo y bienestar infantil. En I. Tuñón (coord.), *Desafíos del desarrollo humano en la primera infancia* (pp. 217-256). Buenos Aires, Argentina: Biblos.

CEPAL (2013). “Pobreza infantil en América Latina y el Caribe”, en *Panorama Social de América Latina 2013*, capítulo II. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL y UNICEF (2013). *Guía para estimar la pobreza infantil*, LC/M.2, Santiago de Chile: CEPAL.

Chakravarty, S. R. (2003). “A Generalized Human Development Index”, *Review of Development Economics*, 7, pp. 99–114.

CONEVAL/UNICEF (2013). “Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2008-2010”, México DF.

De Neubourg, C., de Milliano, M. y Plavgo, I. (2014). “Lost (in) Dimensions: Consolidating Progress in Multidimensional Poverty Research”, *Innocenti Working Papers 2014-04*, Florencia: UNICEF.

Doyal, L. & Gough, I. (1994). *Teoría de las Necesidades humanas*. Barcelona, España: Fontanella.

Gordon, D., Nandy, S., Pantazis, C., Pemberton, S. y Townsend, P. (2003). *Child Poverty in the Developing World*, Bristol: The Policy Press.

Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes.

Lipina, S. y Segretin, M. S. (2015). “6000 días más: evidencia neurocientífica acerca del impacto de la pobreza infantil”, *Revista Psicología Educativa* N° 21, Madrid, pp. 107-116.

Max Neef, M. (1987). *Desarrollo a escala humana*. Montevideo, Uruguay: Nordan.

Minujin, A., y Nandy S. (eds.) (2012). *Global Child Poverty and Well-being: Measurement, concepts, policy and action*, Bristol: Policy Press.

Nandy, S. y Main, G. (2015). “The consensual approach to child poverty measurement”. *Mobilizing critical research for preventing and eradicating poverty*. CROP Poverty Briefs. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/283681873_CROP_Poverty_Brief_The_Consensual_Approach_to_Child_Poverty_Measurement

Nussbaum, M. & Glover, J. (1995). *Women, Culture and Development: a Study of Human Capabilities*. Oxford, Reino Unido: Clarendon

O'Donnell, G. (2002). “Human development / democracy / Human Rights”, *Calidad de la Democracia y Desarrollo Humano en América Latina*, Costa Rica.

Organización Mundial de la Salud (2006). *Informe sobre la salud en el mundo. Colaboremos por la salud*. Ginebra, Suiza. Organización Mundial de la Salud.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1989). Convención sobre los Derechos del Niño.

(2000). Declaración del Milenio de la Asamblea General.

(2004). Human Rights and Poverty Reduction, Nueva York-Ginebra.

(2015). Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), Nueva York.

Pemberton D., Gordon D. & Nandy S. (2012). Global Child Poverty and Well-being, Chapter 2: Child rights, child survival and child poverty: The debate. Bristol, Reino Unido: The Policy Press, University of Bristol.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2000). Human Development Report. Human Rights and Human Development, Nueva York.

Ravallion, M. (1992), Poverty Comparisons. A Guide to Concepts and Methods, Washington D. C.: World Bank, Living Standards Measurement Study Working Paper 88.

Ruggeri Laderchi, C. (2000), The monetary approach to poverty: a survey of concepts and methods, Oxford: University of Oxford, QEH Working Paper 58.

Sen, A. (1976a). Elección colectiva y bienestar social, Madrid: Alianza Editorial.

Sen, A. (1976b). "Poverty: An Ordinal Approach to Measurement", *Econometrica*, 44 (2), pp. 219-231.

Sen, A. (1992): *Inequality Reexamined*, Cambridge, Harvard University Press.

Tuñón, I. y Poy, S. Coll, A. (2017). La pobreza infantil en clave de derechos humanos y sociales. Definiciones, estimaciones y principales determinantes (2010-2014). *Revista Población y Sociedad revista de estudios sociales*, n° 1, vol. 24.

Tuñón, I. y Poy, S. (2017) "Infancias en situación de pobreza multidimensional. Análisis comparado de diferentes metodologías de cálculo de la pobreza para el caso de las infancias en la Argentina en el período del Bicentenario (2010-2016)", Buenos Aires: Fundación Universidad Católica Argentina.

Tuñón, I. y Poy, S. (2016). "Las múltiples dimensiones de la pobreza infantil. Incidencia, evolución y principales determinantes. Período 2010-2015". Documento de trabajo. Buenos Aires: Educa.

Tuñón, I. Poy, S. y Coll, A. (2015). "Pobreza infantil en las ciudades de la Argentina (2010-2011). Diferentes mediciones de la pobreza infantil y una propuesta de medición multidimensional desde un enfoque de derechos", Documento de trabajo, Buenos Aires: Educa.

Tuñón, I. y Poy, S. (2014). "Índice de cumplimiento de derechos de la infancia en la Argentina: evolución, magnitud y desigualdades sociales", en Tuñón, I., *Evolución del desarrollo humano y social de la infancia desde un enfoque de derechos. Avances y metas pendientes en los primeros cuatro años del Bicentenario (2010-2011-2012-2013)*, Buenos Aires, ODSA-UCA.

Tuñón, I. y González, S. (2013). "Aproximación a la medición de la pobreza infantil desde un enfoque multidimensional y de derechos", *Revista Sociedad y Equidad* N° 5, Santiago de Chile, pp. 30-60.

UNICEF (2016a). *Uno oportunidad justa para cada niño. Estado Mundial de la Infancia. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia*, Nueva York, Estado Unidos.

UNICEF (2016b). *Bienestar y pobreza en niñas, niños y adolescentes en Argentina, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia*, Buenos Aires.

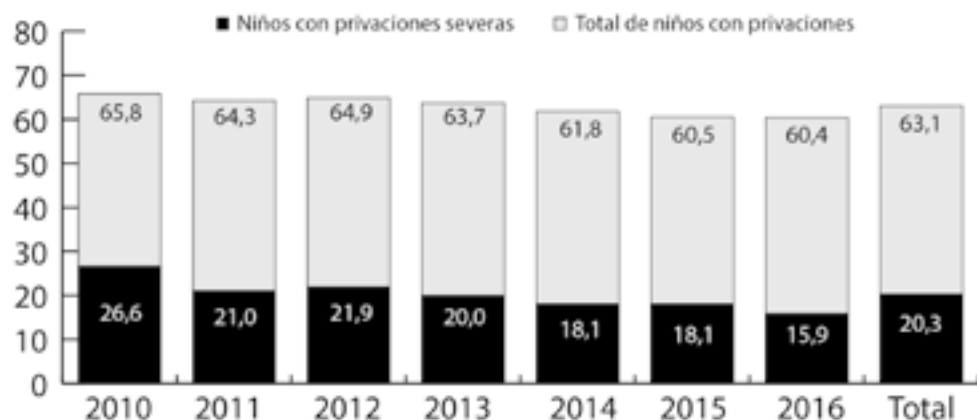
Esquema 1. Dimensiones e indicadores en un doble umbral de privaciones (total y severa) según metodología Bristol.

Dimensión	Pobreza Infantil Umbrales de privación Total	Pobreza Infantil Umbrales de privación severa
Alimentación	Niños/as y adolescentes que pasaron hambre en los últimos 12 meses por falta de dinero para comprar alimentos.	Niños/as y adolescentes que pasaron hambre en los últimos 12 meses por falta de dinero para comprar alimentos y que no han recibido alimentación gratuita
Saneamiento	Niños /as y adolescentes en hogares que no tienen acceso al agua corriente. Niños/as y adolescentes en hogares que carecen de servicio sanitario adecuado (tienen inodoro sin descarga de agua o no tienen inodoro).	Niños /as y adolescentes en hogares que no tienen acceso al agua corriente y que carecen de servicio sanitario adecuado (tienen inodoro sin descarga de agua o no tienen inodoro).
Vivienda	Niños /as y adolescentes en hogares con 4 o más personas por cuarto habitable. Niños/as y adolescentes que habitan en viviendas cuyas paredes son de ladrillo sin revoque, adobe (con o sin revoque), madera, chapa de metal o fibrocemento, chorizo, cartón, palma, paja o materiales de desechos.	Niños /as y adolescentes en hogares con 5 o más personas por cuarto habitable. Niños/as y adolescentes que habitan en viviendas cuyas paredes son de madera, chapa de metal o fibrocemento, chorizo, cartón, palma, paja o materiales de desechos
Salud	Niños/as y adolescentes que hace 1 año o más que no visitan a un médico. Niños /as y adolescentes que no tienen las vacunas correspondientes a su edad	Niños/as y adolescentes que hace 1 año o más que no visitan a un médico y que no tienen las vacunas correspondientes a su edad
Información	Niños/as y adolescentes que carecen de 5 o más de los siguientes componentes: teléfono fijo, teléfono celular, Internet, biblioteca, libros infantiles, o computadora.	Niños/as y adolescentes que carecen de los siguientes componentes: teléfono fijo, teléfono celular, Internet, biblioteca, libros infantiles, o computadora.

Estimulación / Educación	Niños/as (0-3 años) que experimentan 3 o más de las siguientes privaciones: no se les suele leer cuentos, no suelen jugar con ellos, no asisten a centros educativos, y en su hogar se suele utilizar el maltrato físico y/o verbal como forma de disciplinar.	Niños/as (0-3 años) que experimentan simultáneamente las siguientes privaciones: no se les suele leer cuentos, no suelen jugar con ellos, no asisten a centros educativos, y en su hogar se suele utilizar el maltrato físico y/o verbal como forma de disciplinar.
	Niños/as (4-5 años) que no asisten a establecimientos escolares o que, si asisten, carecen de educación física y música.	Niños/as (4-5 años) que no asisten a establecimientos escolares.
	Niños (6-12 años) que no asisten a la escuela obligatoria o que, si asisten, carecen de 4 o más de las siguientes ofertas: educación física, música, plástica, idioma extranjero, computación.	Niños (6-12 años) que no asisten a la escuela obligatoria o que, si asisten, carecen simultáneamente de las siguientes ofertas: educación física, música, plástica, idioma extranjero, computación.
	Adolescentes (13-17 años) que no asisten a la escuela obligatoria o que, si asisten, carecen de idioma extranjero o computación.	Adolescentes (13-17 años) que no asisten a la escuela obligatoria.

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 1. Incidencia de las privaciones de derechos. En porcentajes de niños, niñas y adolescentes entre 0 y 17. Años 2010-2016.



Fuente: Encuesta de la Deuda Social Argentina – Serie del Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Social Argentina.

Tabla 1. Tasas de privación por dimensión. En porcentajes de niños, niñas y adolescentes entre 0 y 17. Años 2010-2016.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Alimentación	9,2	7,3	7,9	8,3	7,6	8,0	8,7	8,2
Saneamiento	26,1	24,1	22,6	20,1	20,2	21,3	22,8	22,5
Vivienda	26,7	23,9	26,2	25,0	25,3	24,4	25,2	25,3
Salud	21,3	24,8	26,4	25,5	27,2	27,0	22,7	24,9
Información	23,1	16,8	16,6	15,4	14,6	15,1	15,8	16,9
Educación / Estimulación	22,9	21,3	20,4	19,6	18,4	18,9	19,3	20,2

Fuente: Encuesta de la Deuda Social Argentina – Serie del Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Social Argentina.

Tabla 2. Tasas de privación severa por dimensión. En porcentajes de niños, niñas y adolescentes entre 0 y 17. Años 2010-2016.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Alimentación	6,5	5,4	5,5	4,9	4,6	8,0	4,5	5,2
Saneamiento	9,2	6,1	6,5	5,7	5,7	21,3	5,0	6,3
Vivienda	8,6	6,7	7,0	5,4	5,3	24,4	4,7	6,4
Salud	0,6	0,8	0,8	1,0	0,8	27,0	0,6	0,7
Información	3,2	2,0	2,5	1,7	2,0	15,1	2,0	2,2
Educación / Estimulación	5,8	5,9	6,1	6,4	5,0	18,9	3,6	5,3

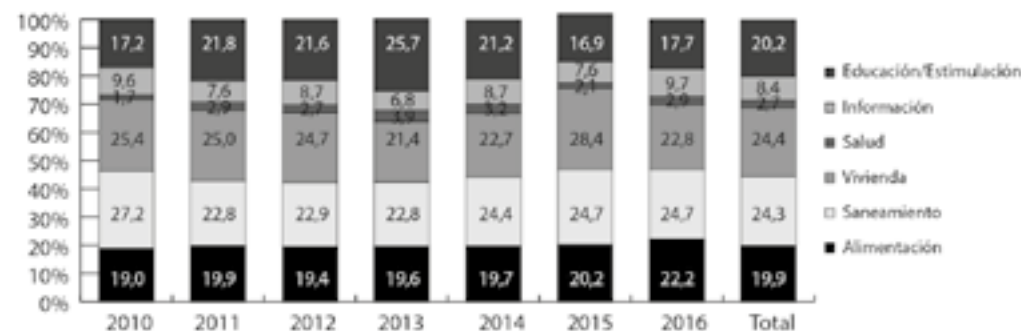
Fuente: Encuesta de la Deuda Social Argentina – Serie del Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Social Argentina.

Tabla 3. Promedio de privaciones totales y severas. En números absolutos por niño/a con ese tipo de privación. Años 2010-2016.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Privaciones totales	2,0	1,8	1,9	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9
Privaciones severas	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3

Fuente: Encuesta de la Deuda Social Argentina – Serie del Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Social Argentina.

Gráfico 2. Contribución de cada dimensión a la intensidad del déficit severo. En porcentajes. Años 2010-2016.



Fuente: Encuesta de la Deuda Social Argentina – Serie del Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Social Argentina.

Licenciado en Economía (UBA)
Magíster en Políticas Públicas y
Candidato a Doctor en Ciencias
Sociales por FLACSO.
Jefe de Trabajos Prácticos en la
Facultad de Ciencias
Económicas de la UBA.
Profesor Titular en la maestría en
Economía y Desarrollo del
Turismo de la UNSAM.
Asesor en el Instituto Nacional de
Estadísticas y Censos (INDEC).

**Santiago
Boffi**

Protección social | Programas de transferencias de ingresos | América Latina | AUH

PROTECCIÓN SOCIAL Y PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS DE INGRESOS EN AMÉRICA LATINA: avances y desafíos futuros.

Introducción

Durante el transcurso del ciclo de vida de las personas existen determinados riesgos sociales que atentan contra su seguridad y la de sus respectivos hogares. Algunos de ellos se encuentran presentes a lo largo de toda la vida, como las enfermedades o carencias habitacionales; otros, contrariamente, se hallan asociados a determinadas etapas, como la deserción escolar o el trabajo infantil en la niñez y adolescencia, o la ausencia de ingresos por inactividad en los adultos mayores. De esta forma, la protección social surge como un mecanismo para brindar una protección básica a los ciudadanos frente a estos “riesgos sociales” (Esping Andersen, 1990).

La definición de protección social ha atravesado diferentes etapas por tratarse de un concepto dinámico y en continua transformación. Uno de los sistemas de mayor difusión es el de la seguridad social contributiva, mecanismo extendido en Europa Continental durante la segunda posguerra, que asocia la cobertura de los riesgos sociales al mercado de trabajo. En este sistema son los trabajadores registrados los que reciben la protección social, según su tipo de inserción laboral. Se lo domina “contributivo” debido a que el Estado financia la seguridad social por medio de cargas sociales al empleo formal, realizando descuentos a las nóminas salariales de los trabajadores a los cuales también se suman aportes por parte de los empleadores. A cambio, los trabajadores y su núcleo familiar reciben una cobertura de la seguridad social: jubilación, obra social, indemnización por despido, seguro por accidente de trabajo, etc.

En esta línea, el sistema de seguridad social contributivo -denominado habitualmente bismarckiano en conmemoración de Otto Von Bismarck, canciller alemán que introdujo este sistema en Alemania en el siglo XIX- utiliza al mercado de trabajo como el principal generador de bienestar social, al constituirse como mediador entre las personas y el Estado. De esta forma, el sujeto de derecho se encuentra determinado por el trabajador registrado y asalariado. Esta estrategia resultaba sumamente efectiva para lograr elevados niveles de bienestar social en una sociedad con pleno empleo, altas tasas de empleo asalariado y formal, como se dio en Europa entre las décadas de 1950 y 1960 (Castel, 2009; Castel, 2010).

Sin embargo, la situación de América Latina era diametralmente opuesta. En la región se adoptó este sistema contributivo de seguridad social, pero a diferencia de los mercados laborales del viejo continente, en la región, las tasas de empleo asalariado y formal eran considerablemente bajas. Así, el sistema contributivo dejaba desde sus orígenes a un elevado porcentaje de la población latinoamericana al margen de la protección social por parte del Estado. Con el paso del tiempo esta situación se fue agravando. Durante la “Década Perdida” de 1980 y el posterior período de reformas de 1990 en la región, aumentaron los niveles de desocupación, informalidad y precariedad laboral, situación que ampliaría aún más el déficit de cobertura.

La respuesta frente a esta problemática consistió fundamentalmente en la implementación de programas sociales focalizados en personas con elevados niveles de vulnerabilidad social. Así, la protección social era definida como un híbrido, con una prestación contributiva para los trabajadores formales aggiornada con programas residuales para los sectores marginales. Sin embargo, este tipo de políticas públicas era insuficiente para incluir a toda la población que no estaba cubierta por la seguridad social contributiva. Este escenario abrió el debate sobre la configuración de los sistemas de protección social en la región y la necesidad de

incorporar nuevos instrumentos para asegurar una protección básica a la población vulnerable (Barrientos y Hulme, 2009).

Es así como a fines de la década de 1990 y principios del 2000 se produce un importante cambio en materia de protección social con el nacimiento de los primeros programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI) en la región. Los PTCI consisten básicamente en transferencias dinerarias a familias en condiciones de vulnerabilidad –los criterios de selección varían según el programa; suelen ser geográficos y por composición familiar, y se priorizan familias en situación de pobreza con niños– a cambio del cumplimiento de algunas condicionalidades, asociadas por lo general a la presentación de certificados de salud y de asistencia a un establecimiento educativo para los menores de edad del hogar. Lo que persiguen es el doble propósito de disminuir los niveles de pobreza a la vez que generan capital humano que permita erradicar su transmisión intergeneracional (Villatoro, 2007). En su gran mayoría, son las madres las receptoras de estas transferencias, aunque la unidad de intervención suele ser la familia en su conjunto (Rodríguez Enríquez, 2011).

En los últimos 15 años, la mayoría de los países de la región han implementado diversos PTCI. Mientras en 2000 sólo había seis PTCI, en 2015 el número de programas ascendía a 30 (Cecchini y Atuesta, 2017). En relación con la cantidad de beneficiarios, mientras en 2001 los PTCI alcanzaban a 38 millones de personas (Stampini y Tornarolli, 2012), en 2015 se llegaba a los 131,8 millones -un 20,9% del total de la población latinoamericana- (Cecchini y Atuesta, 2017). La cantidad de beneficiarios se ha incrementado constantemente entre 1997 y 2010, cuando se estabiliza su número. Sin embargo, a partir de 2014 y 2015 se comenzó a registrar una leve caída a nivel regional en su cobertura, con diferentes dinámicas según el país (Cecchini y Atuesta, 2017).

Los programas más importantes de la región, en términos de cantidad de beneficiarios, son Bolsa Família (Brasil) y el Progreso/Oportunidades/Prospera¹⁴ (México). Paralelamente, estos mecanismos de protección social se encuentran presentes en otros países de la región –en general con una cobertura más acotada–. Se pueden mencionar Avancemos (Costa Rica); Bono Juancito Pinto (Bolivia); Chile Solidario (Chile); Programa Juntos (Perú); Bono de Desarrollo Humano (Ecuador), entre otros. Cómo ejemplo de programa de transferencias de ingresos también se encuentra

14 | El programa ha cambiado en reiteradas ocasiones de nombre. Entre 1997 y 2002 se denominó Progreso; entre 2002 y 2014, Oportunidades y finalmente entre 2014 y la actualidad, Prospera. A lo largo del documento se usarán los tres nombres indistintamente para hacer referencia al programa de transferencia condicionada de ingresos mexicano.

... la protección social surge como un mecanismo para brindar una protección básica a los ciudadanos frente a estos “riesgos sociales.”

la Asignación Universal por Hijo en Argentina, que cuenta con ciertas particularidades que se analizarán posteriormente. (Ver diagrama 1).

Ahora bien, cabe preguntarse si estos programas no contributivos son intervenciones coyunturales o si se han establecido como un nuevo paradigma de protección social. En otras palabras, ¿nos encontramos frente a una ampliación circunstancial de la cobertura de los sistemas no contributivos, o contrariamente, los programas actuales llegaron para quedarse y pueden interpretarse como un prelude para un futuro sistema universal de cobertura?

El objetivo del presente documento será ahondar sobre esta temática. En primer lugar, se presentarán las principales características y debates en torno a los PTCl. Posteriormente, se estudiarán las particularidades del caso de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en Argentina, que, si bien tiene algunas similitudes con otros programas de la región, cuenta con especificidades que merecen ser destacadas y analizadas en forma particular. Luego, se estudiará la relación que existe entre los programas no contributivos de transferencias de ingresos y el sistema contributivo tradicional, con el objetivo de presentar la realidad actual de los sistemas de protección social latinoamericanos. Finalmente, se abrirá el debate sobre cuáles son las perspectivas futuras de los PTCl en la región en relación con su cobertura, ampliación de derechos y cuál podría ser su rol en la agenda social de América Latina para los próximos años.

Principales características de los PTCl

Los PTCl nacieron en México en 1997 como una herramienta para combatir la pobreza extrema de grupos vulnerables que no eran alcanzados por el sistema contributivo. El programa denominado “Progresas” en sus comienzos tenía por objetivo la disminución de la pobreza en el ámbito rural. Con el transcurso de los años, el programa se fue expandiendo también hacia localidades urbanas. Los grupos incluidos en el programa eran definidos geográficamente y luego por un índice de pobreza. En la actualidad, es un programa multipropósito, ya que busca cubrir necesidades básicas en educación, salud y nutrición (Cecchini y Madariaga, 2011).

El programa presentaba varias novedades en relación con las estrategias de política social que se habían desarrollado hasta aquel entonces. Por un lado, si bien no era un programa universal, debido a que el criterio de acceso se seguía definiendo en función de una “prueba de medios” (means-test), el Progresas se fue expandiendo hasta tener una envergadura considerable -en 2015 cubría el 24,1% de la población mexicana (Cecchini y Atuesta, 2017)-. Otra característica importante es que no exigía contraprestaciones laborales sino condicionalidades, usualmente asociadas a la educación y a la salud de los menores de edad presentes en el

hogar. A su vez, los beneficios no se otorgaban en especie, sino que se realizaba una transferencia dineraria al hogar, para que éste definiera el criterio de utilización de esos recursos. El éxito de esta novedosa intervención social llevó a que poco tiempo después se comenzara a trasladar a otros países de América Latina y a que se convirtiera, a comienzos del siglo XXI, en una de las políticas sociales para sectores vulnerables utilizadas con mayor frecuencia en la región.

Posteriormente, en el año 2003, se implementa en Brasil el programa Bolsa Família, el mayor PTCl que existe actualmente en el mundo -con más de 13 millones de hogares beneficiarios y una cobertura del 27,9% de la población brasileña en 2015 (Cecchini y Atuesta, 2017)-. Nació en el año 2003 como una combinación de otros dos programas existentes en aquel entonces: Bolsa Escola y Bolsa Alimentação. El programa otorga una transferencia monetaria a los hogares de bajos recursos, con adicionales en función de la cantidad de hijos menores de edad y con condicionalidades en salud y educación para los menores. Bolsa Família tiene tres objetivos principales: la transferencia de dinero promueve el alivio inmediato de la pobreza; las condicionalidades, por otro lado, buscan fortalecer el acceso a los derechos sociales básicos en las áreas de educación, salud y asistencia social; y finalmente, las acciones complementarias y programas fomentan el desarrollo de las familias para que puedan superar su situación de vulnerabilidad (Ministerio de Desarrollo Social de Brasil, 2014¹⁵).

En síntesis, los PTCl incorporaron un novedoso sistema que aumentaba considerablemente los niveles básicos de protección social en la región. En primer lugar, se amplió el grupo poblacional que podía acceder a estos beneficios. En segundo lugar, se escindió su prestación de la realización de contraprestaciones laborales y se incorporaron condicionalidades enfocadas en salud y educación para los niños y niñas del hogar. Con su cumplimiento, los programas buscaban salir de la lógica asistencialista, para transformarse en acciones tendientes a mejorar las condiciones laborales y sociales de las próximas generaciones. De esta forma, erradicar la transmisión intergeneracional de la pobreza se transformó en la principal carta de presentación de estos programas. En tercer lugar, los PTCl no pretendían desfinanciar ni provocar un cambio en los mecanismos de seguridad social preexistentes, motivo por el cual su instauración no contó con mucha oposición en los países en donde se implementaron. Además, su costo no era excesivo en términos del porcentaje del producto y en la mayoría de los países podía ser asumido por las propias arcas estatales, ayudados a su vez por un período de bonanza económica en

... es un programa multipropósito, ya que busca cubrir necesidades básicas en educación, salud y nutrición.

15 | Ministerio Desarrollo Social de Brasil: <http://www.mds.gov.br/> (2014).

la región producto del crecimiento de los precios internacionales de los commodities (Banco Mundial, 2017). Los países más pequeños contaron con apoyos de diversos organismos internacionales que promovieron la proliferación de esta nueva estrategia de combate contra la pobreza.

Es así como al finalizar la primera década del siglo XXI los PTCL se habían expandido por toda América Latina y algunos países de África (García y Moore, 2012) y Asia (Handayani y Burkley, 2010). Este nuevo mecanismo no contributivo convivía con las viejas estructuras contributivas asociadas al mercado de trabajo. En términos de cobertura social, la región había aumentado considerablemente sus niveles de protección social, además de disminuir los niveles de pobreza e indigencia y registrarse mejoras en la distribución del ingreso (CEPAL, 2015).

Principales resultados y debates en torno a los PTCL

Los PTCL se propagaron rápidamente a lo largo y ancho de América Latina y posteriormente hacia otros continentes. Esta situación ha llevado por un lado a la proliferación de estudios sobre sus principales impactos en diferentes aspectos: disminución de la pobreza, impacto en salud y educación, su convivencia con el mercado de trabajo y la efectividad de establecer condicionalidades como requisitos para percibir el beneficio social. A continuación, se presentará un resumen sobre las principales corrientes a nivel internacional para analizar cada una de estas cuestiones.

Con respecto a la disminución de la pobreza, la mayoría de la bibliografía sobre la temática ha registrado resultados positivos a corto plazo por parte de los PTCL (Fiszbein y Schady, 2009; Cecchini y Madariaga, 2011). Sin embargo, con respecto a sus objetivos de disminuir la transmisión intergeneracional de la pobreza, aún no existe mucha bibliografía que analice los impactos estructurales a largo plazo de estos programas.

En tanto a impactos en educación, Villatoro (2007) sostiene que los programas de transferencias de ingresos habían tenido un impacto positivo en la asistencia a centros educativos, principalmente en aquellos países que tenían bajos niveles de cobertura en la escuela primaria con anterioridad a la implementación del programa. En muchos países se había registrado a su vez una disminución del trabajo infantil producto de las transferencias de ingresos (Villatoro, 2007). En Baird et. al. (2013) se sugiere de igual manera que tanto los programas de transferencias condicionadas como no condicionadas de ingresos habían registrado resultados positivos en las tasas de asistencia escolar. Contrariamente, en un estudio de Reimers et. al. (2006) para la UNESCO se presenta una visión crítica sobre la efectividad de las transferencias de ingresos para lograr un incremento efectivo en el aprendizaje. Según el documento, la mayoría de los estudios que se han realizado sobre la temática sólo analizan el

impacto de la asistencia educativa a corto plazo, pero no en la mejora en la calidad educativa y su efecto en una mayor empleabilidad futura producto de ese incremento en su asistencia escolar.

Considerando los impactos en salud, en Villatoro (2007) se sostiene que los programas de transferencias generan incrementos en los controles de salud de los menores de edad y una mejora en la alimentación en aquellos hogares cubiertos por los programas. A su vez, en Lagarde et. al. (2009) se realiza un análisis de diferentes estudios de impacto en salud en países de ingresos bajos y medios y se concluye que los programas de transferencias de ingresos habían generado impactos positivos en la mayoría de los casos analizados. Los estudios realizados por Fernald (2012) y Fiszbein y Schady (2009) llegan a resultados similares. En Castiñeira et. al. (2009) contrariamente se sostiene, para el caso específico del Bolsa Família en Brasil, que no se registraron mejoras en salud a corto plazo en términos de modificación de conductas no saludables e incremento de controles periódicos por parte de los beneficiarios. Los autores sostienen que una de las principales causas de esta situación podría estar dada por las deficiencias de los servicios de salud por parte del Estado, en referencia a la falta de personal, infraestructura y a la baja calidad del servicio. Sin embargo, el documento sí encuentra efectos positivos en educación -un aumento en la escolaridad- y disminución de la pobreza, situaciones ambas que podrían derivar en mejoras en las condiciones de salud a largo plazo a través de la eliminación de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Otro importante debate que se dio en relación con los PTCL fue sobre la efectividad -o no- de establecer condicionalidades en los programas, temática sobre la que existen diversas posiciones. En primer lugar, existe una postura que sostiene que las condicionalidades, usualmente asociadas a la salud y escolaridad para los menores de edad del hogar son positivas porque incentivan a los beneficiarios a enviar a sus hijos a un establecimiento educativo y a realizar controles médicos regulares, dos cuestiones importantes para lograr los objetivos de aumentar el capital humano y solucionar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Contrariamente, otras opiniones sostienen que desde una perspectiva de derechos la introducción de condicionalidades estrictas podría generar una división “poco afortunada” entre “pobres mercedores y no mercedores de asistencia”, situación que atentaría contra el “principio de universalidad de los derechos y violaría derechos humanos básicos en relación con el aseguramiento de un nivel mínimo de vida” (Cecchini y Madariaga, 2011: 93).

A su vez, otros autores sostienen que es muy difícil establecer evaluaciones a las condicionalidades de los programas sociales, porque muchas veces no está claro si el efecto se debe a la condicionalidad o a la transferencia misma (Barrientos y Hulme, 2010; Cecchini y Madariaga, 2011). En esta línea, existen posturas que afirman que las condicionalidades en realidad no son necesarias, porque los niveles de escolaridad aumentarían independientemente de la obligatoriedad de estas. En este punto hay evidencia del caso de Sudáfrica, que muestra como las transferencias de ingresos sin condicionalidades han tenido también resultados positivos en educación y salud en niños/as cuyos hogares recibieron el programa (Samson, van Niekerk y MacQuene, 2006). También existen estudios realizados en Malawi y Marruecos que llegan a similares conclusiones (Malawi: Baird et. al., 2009; Marruecos: Benhassine et. al., 2010). Bastagli (2009) agrega que el efecto de las condicionalidades dependerá de su diseño e implementación. Otras posturas sostienen que las condicionalidades en realidad son un instrumento político para lograr la aceptación social de los programas, sugiriendo que esto era lo que había ocurrido en México y Brasil (Soares et. al., 2007). Paralelamente, algunos autores plantean argumentaciones de carácter esencialmente práctico, en el sentido de que el control y administración del cumplimiento de las condicionalidades tienen un costo que debe ser considerado y además el Estado debe estar preparado para un incremento en la demanda de establecimientos educativos y de salud¹⁶ (Slater, 2011). En resumen, hay diferentes posturas sobre la efectividad de las condicionalidades para recibir las transferencias de ingresos y en la actualidad no existe consenso sobre este tema.

Esta nueva estrategia de ampliación de la protección social, que combina la tradicional cobertura contributiva bismarckiana con programas no contributivos de amplia cobertura, ha creado una compleja estructura de cobertura, interacciones e incentivos entre los segmentos formales e informales, elemento que ha abierto el debate sobre sus posibles impactos en el mercado de trabajo (Cruces y Bérgolo, 2013). Las posturas existentes son diversas: desde perspectivas que entienden que son políticas que potencian la trampa de la pobreza generando incentivos a la inactividad, hasta planteos que sostienen que incluso podrían aumentar la tasa de actividad de ciertos grupos poblacionales; desde posiciones que promueven la informalidad, hasta planteos sobre el hecho de que las transferencias no repercuten en el tipo de inserción laboral del beneficiario.

En cuanto a la tasa de actividad laboral, una primera corriente sostiene que las transferencias del Estado a los desocupados u ocupados con bajos

16 | Este punto es importante en varios países africanos, en donde se han desarrollado, a diferencia de América Latina, muchos programas de transferencias monetarias sin condicionalidades, en parte asociado a la imposibilidad de asegurar la provisión estatal de centros de salud y educativos y de controlar el cumplimiento de las condicionalidades (ver: García y Moore, 2012).

ingresos generan desincentivos e ineficiencias en el mercado de trabajo y promueven un incremento de la tasa de inactividad o de los períodos de desocupación. En otras palabras, los defensores de esta postura arguyen que los ingresos no laborales provocan una disminución en la tasa de actividad, debido a que el subsidio estatal aumenta el salario mínimo de reserva por debajo del cual el trabajador no estaría dispuesto a trabajar. Actualmente esta visión sigue presente, por ejemplo, en posturas que promueven la condicionalidad de estar ocupado para acceder a una transferencia monetaria no contributiva (Hotz y Scholz, 2003). Desde esta perspectiva, la transferencia otorgada por el Estado desalentaría la búsqueda de empleo y llevaría a una persona a estar más tiempo en una situación de desempleo o a ser inactivo.

Desde perspectivas que entienden que son políticas que potencian la trampa de la pobreza generando incentivos a la inactividad, hasta planteos que sostienen que incluso podrían aumentar la tasa de actividad de ciertos grupos poblacionales...

Otras visiones sugieren contrariamente que estas transferencias no necesariamente generan desincentivos a la actividad y argumentan que existen otros factores que van más allá de las transferencias monetarias a corto plazo que influyen en la decisión de ingresar/permanecer (o no) en el mercado de trabajo (Huber y Stephens, 2001). En este sentido, hay estudios que postulan que las transferencias monetarias no han generado impactos negativos agregados significativos en la participación laboral en el programa Bolsa Familia de Brasil (Ferro y Nicolletta, 2007; De Oliveira et. al., 2007), en el programa Progresá/Oportunidades/Prospera mexicano (Alzúa, Cruces y Ripani, 2010; Parker y Skoufias, 2000) y en la Asignación Universal por Hijo en Argentina (Maurizio y Vázquez, 2014). Hay estudios que sostienen que incluso pueden generar un incentivo a que el receptor del beneficio se inserte en el mercado laboral, debido a que el aumento de sus recursos disponibles podría financiar en parte el costo que implica la búsqueda de un empleo (Groisman et. al., 2011). En resumen, existe cierto consenso en que estos programas de transferencias dinerarias no incentivan la inactividad a nivel agregado; es decir, que no generan fricciones negativas en el mercado de trabajo.

A la hora de analizar sus efectos sobre la formalización laboral¹⁷, se presentan importantes puntos de debate y discusión, con diferentes posturas teóricas y estudios empíricos sobre el tipo de interacción que se genera entre los esquemas contributivos y no contributivos. Hay una postura que sostiene que los programas que buscan igualar los derechos de los

17 | Por informalidad laboral aquí se hace alusión al concepto de empleo informal, caracterizado por la evasión de regulaciones laborales y tributarias.

trabajadores informales con los formales, es decir, los programas de protección social para aquellos individuos sin cobertura de la seguridad social muchas veces generan incentivos a la no formalización de los trabajadores informales (Levy, 2008). En su estudio Levy sostiene que los programas que buscan igualar los derechos de los trabajadores informales con los formales por medio de estructuras mixtas contributivas-no contributivas de protección social, generan incentivos a la informalidad laboral, debido a que la obtención del beneficio social por una vía no contributiva transformaría al beneficio contributivo del trabajador formal en un “costo”, prefiriendo optar por la informalidad y así obtener el beneficio sin mediar ningún tipo de descuento salarial. De esta forma, los aportes a la seguridad social contributiva actuarían como un impuesto en comparación con los beneficios a la protección social, que son subsidiados por el Estado. La maximización costo-beneficio de los trabajadores los llevaría a optar por empleos informales, en donde el beneficio social se obtiene de forma gratuita. Esta hipótesis sólo es factible siempre y cuando se asuma que existe dicha movilidad laboral, en donde los trabajadores intercalan empleos formales con informales a lo largo de sus trayectorias laborales (Maloney, 1999; Perry et. al., 2007; Bosch y Maloney, 2010). Existen trabajos que han realizado estudios empíricos en esta línea en México y otras naciones latinoamericanas (Aterido, Hallward-Drie-meier y Pagés, 2011; Cruces y Bérigolo, 2013).

Otros autores contrariamente incorporan otras causas estructurales a la dualidad de los mercados laborales que van más allá de decisiones propias de los individuos, respondiendo a elementos asociados al desarrollo relativo del país en cuestión. Teorías como la de la Escuela Estructuralista (Prebisch, 1949), la del Sector Informal Urbano (Tokman, 1987) y la de la Heterogeneidad Estructural (Pinto, 1970; Salvia, 2012) sostienen que la informalidad laboral presente en las economías latinoamericanas es un elemento estructural que no depende de decisiones personales de los individuos, sino de factores como su inserción periférica y matriz productiva. Esta situación anularía la posibilidad de que los programas de transferencias de ingresos generen de forma agregada un incentivo a la informalidad siempre y cuando las interacciones entre los elementos contributivos y no contributivos se encuentran correctamente definidas e integradas (Boffi, 2015).

En síntesis, existen consensos sobre los impactos positivos de las transferencias de ingresos en la disminución de la pobreza por ingresos, en el incremento en la asistencia educativa y controles periódicos de salud. En relación a su impacto en el mercado de trabajo, la mayoría de los estudios sostienen que no tienen efectos agregados negativos significativos en la tasa de participación laboral mientras que, en relación a los incentivos a la formalización laboral, existen diversas posturas que dependerán de

diversos factores como las características particulares de cada programa, su tipo de interacción con el mercado de trabajo, así como el propio funcionamiento del mercado laboral en cuestión.

Por último, es importante también destacar que varios documentos señalan aristas sobre las que aún no existen resultados concluyentes, por la insuficiencia de estudios y la escasa cantidad de años de implementación que tienen la mayoría de los programas de transferencias de ingresos. Principalmente, se hace referencia a la eliminación de la transmisión intergeneracional de la pobreza, por tratarse de un análisis a largo plazo de difícil implementación en la actualidad para la mayoría de los programas. Es decir, la mayoría de los estudios son concluyentes sobre los efectos positivos en la disminución de la pobreza a corto plazo, mientras que no existen aún resultados concluyentes sobre sus impactos en la pobreza estructural de mediano y largo plazo.

... en relación a los incentivos a la formalización laboral, existen diversas posturas que dependerán de diversos factores como las características particulares de cada programa...

El caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina

La Asignación Universal por Hijo (AUH) fue implementada en Argentina en 2009 con el propósito de generar una cobertura básica a aquellos hogares cuyos miembros no formaran parte del mercado de trabajo formal. La AUH está dirigida a los hijos menores de edad de los trabajadores informales, servicio doméstico, monotributistas sociales –en todos los casos deben tener un ingreso por debajo del salario mínimo– y desocupados. Además, se incluye en el programa a las embarazadas (Asignación por Embarazo) a partir de la duodécima semana de gestación, con los mismos criterios que para los otros grupos mencionados. Las condiciones del programa incluyen controles de salud y vacunación desde los cinco años –antes deben estar registrados en el programa SUMAR del Ministerio de Salud de la Nación– y presentar certificados de asistencia a un establecimiento educativo también a partir de los cinco años. Todos los meses el adulto responsable accede al 80% del beneficio, el 20% restante se acumula y puede ser utilizado al final del año contra la presentación de los certificados de salud y educación correspondientes. Actualmente la AUH, que es instrumentado por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), cuenta con 3.936.558 beneficiarios (ANSES-UNICEF, 2017), que reciben mensualmente un monto de \$1493 –se paga hasta el quinto hijo menor de edad inclusive– y asciende a \$4869 en el caso de discapacidad del menor, este último sin límite de edad (ANSES, 2018). En algunas zonas del país estos montos se incrementan a

\$1941 y \$6330 respectivamente (ANSES, 2018), por tratarse de regiones con mayores costos de vida¹⁸.

La creación de la AUH tuvo un fuerte impacto en la estructura del sistema de protección social argentino, debido a que se diseñó como un instrumento para incrementar los ingresos de los hogares más vulnerables del país y es además un programa ambicioso en cuanto a su población objetivo y al elevado estipendio en comparación a otras experiencias regionales similares. Además, la AUH representó un cambio de paradigma en lo que a protección social se refiere, debido a que rompe la lógica netamente contributiva del sistema de protección social local. Si bien ya habían existido otras experiencias no contributivas en Argentina, como el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002), el Plan Familias (2005) o el Plan de Inclusión Previsional (PIP) (2005)-comúnmente conocido como Moratoria Previsional-, la AUH implicó un cambio de paradigma en el sentido que se planteó desde una lógica de igualación de derechos entre trabajadores formales e informales, y no como un programa asistencial focalizado y de corta duración, como había ocurrido con otras experiencias anteriores. Su esquema de universalización a través de la generación de un sistema integrado entre lo contributivo y no contributivo se constituyó como una alternativa novedosa frente a otras experiencias regionales.

En este sentido, si bien la AUH posee características propias de un esquema tradicional de PTCL, como las transferencias monetarias y las condicionalidades a los hogares, presenta algunas particularidades. Fundamentalmente, que su criterio de selección se determina por la relación del adulto con el mercado de trabajo. Así, la AUH logró incorporar a los hijos de los trabajadores informales y desocupados¹⁹ a un beneficio que ya existía para los trabajadores registrados, bajo el nombre de asignaciones familiares (AF). De esta forma, la “universalidad” del sistema de protección social para los menores de edad se obtiene por medio de la combinación de un esquema no contributivo (AUH), uno contributivo (AF) y uno de deducciones impositivas (impuesto a las ganancias). Estos tres elementos combinados conforman la estructura de cobertura social para los menores de edad en Argentina²⁰. (Ver diagrama 2)

18 | Esta zona está comprendida por personas que residen en las provincias de La Pampa, Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y el Partido de Patagones, provincia de Buenos Aires.

19 | Si bien la AUH exige que sus beneficiarios tengan un ingreso inferior al salario mínimo para los trabajadores informales, en la práctica este elemento es difícil de corroborar, transformándose en un programa al que pueden aplicar todos los trabajadores informales, desocupados y/o inactivos.

20 | En la actualidad la AUH cubre a 3.936.558 menores de edad y las asignaciones familiares nacionales a 4.403.525 y las provinciales a 1.221.462 (ANSES-UNICEF, 2017). A estos valores se deberían también incluir el porcentaje de hogares con hijos que realizan descuentos del impuesto a las ganancias, que incluiría a 1.038.181 menores (ANSES-UNICEF, 2017).

El surgimiento de la AUH en Argentina fue acompañado también por un interés del sector académico por analizar su funcionamiento, cobertura, interrelaciones con el mercado de trabajo e impacto del programa en diferentes áreas –educación, pobreza, distribución del ingreso, etc.–. Es importante aclarar que ya existían debates y estudios previos al nacimiento efectivo del programa en 2009; algunos partían desde experiencias en otros países de la región, otros hacían referencia a la idea del ingreso ciudadano, como por ejemplo en Lo Vuolo (1995) o a proyectos de ley presentados por diversos partidos políticos en el Congreso Nacional en donde se manifestaba la necesidad de crear un programa que le otorgara cobertura a los menores de edad que no se encontraban alcanzados por los esquemas contributivos existentes –ver Repetto, Díaz Langou y Marazzi (2009), en donde se analizan los diferentes proyectos presentes con anterioridad a la implementación de la AUH–.

... la combinación de la AUH y AF pueden ser aportes importantes para la consolidación de un piso de protección social en Argentina.

Un primer grupo de documentos sobre la AUH tenía como objetivo estudiar el programa de manera amplia, incluyendo los debates en torno a sus niveles de cobertura, potenciales impactos en la pobreza y sus costos fiscales, como en Basualdo et. al. (2010), en donde se presentaba un completo análisis del programa a un año de su implementación. Otros documentos se centraban en aspectos de impacto territorial o de características del programa según la estructura federal del país. En esta línea se encuentra el trabajo de Bustos, Giglio y Villafañe (2012), que hace hincapié en las particularidades de cobertura de la AUH en las diferentes regiones y provincias del país. Por otro lado, en Mazzola (2011) se realiza un análisis del cambio de prioridades generado por una política de ingresos en un país federal como Argentina, en donde se estudia específicamente el caso de la AUH y su impacto sobre la política social para la infancia en la provincia de Buenos Aires.

La idea de un programa universal y su consolidación como un derecho ciudadano mediante la estructuración de un piso de protección social también fue el eje en varios libros y documentos académicos, en donde se mencionaban los logros de la AUH y los temas pendientes para alcanzar la universalización y el derecho pleno. En este sentido se destaca la publicación de Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy (2013), que analiza aspectos como los grupos poblacionales no incluidos en el programa, las condicionalidades como aspectos punitivos o el rol que asume la mujer al ser responsable del cumplimiento de estas condicionalidades. En Repetto y Díaz Langou (2010) se refuerza la idea de que el programa podría ser el paso inicial para la consolidación de un incipiente sistema de

protección social integral en Argentina. Sin embargo, enfatiza aspectos sobre los que se debe avanzar, como realizar una actualización de los montos acorde a la canasta básica de alimentos, así como lograr una mejor interacción de la AUH con políticas de empleo. Bertranou (2010) enfatiza que la combinación de la AUH y AF pueden ser aportes importantes para la consolidación de un piso de protección social en Argentina. En este sentido reafirma la importancia de estas medidas para ampliar la cobertura del sistema netamente contributivo. En otro documento, Calero (2011) analiza la proliferación de una nueva concepción de política social como garante de derechos universales e inscribe a la AUH como una iniciativa que se dirige en este sentido, al considerar a los ciudadanos como sujetos de derecho y no como beneficiarios pasivos de asistencia social por parte del Estado. Por otro lado, en Nieto Michel (2014) se sostiene que la existencia de condiciones diferenciadas según se perciba la AUH, las AF o las deducciones de ganancias, atenta contra la igualdad de derechos, debido a que esta diferenciación genera disparidades en relación con las exigencias por parte del Estado según en qué grupo se encuentre el hogar. Mientras que a aquellos que reciben la AUH se les retiene el 20% de la asignación a lo largo de todo el año hasta que demuestren el cumplimiento de las condicionalidades, a los que poseen AF sólo se les exige el cumplimiento de los requisitos, pero sin realizarles retenciones. Por último, aquellos a los cuales les realizan deducciones de ganancias, directamente no se les exigen condicionalidad alguna.

También se han publicado diversos documentos académicos sobre los impactos de la AUH en varios ámbitos. Una publicación de Agis, Cañete y Panigo (2011) resalta el impacto positivo de la AUH en la mejora del bienestar social, en la baja de los niveles de pobreza e indigencia y en la disminución de los niveles de desigualdad. A resultados similares llega un estudio de Roca (2011), en donde se señala la importancia de la incorporación de la AUH a las AF como medio para aumentar la cobertura y mejorar la situación social en el país. Salvia y Tuñón (2013), por otra parte, también destacan impactos positivos del programa en educación. En Kliksberg y Novacovsky (2015) se realiza un estudio de impacto del programa en varios ámbitos –en ingresos, consumo, empleo, salud, igualdad de género, empleo, educación y trabajo infantil–. En 2017, por otro lado, se publica un documento elaborado por ANSES, UNICEF, la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de la Plata, coordinado por Oscar Cetrángolo y Javier Curcio. Este documento ha sido uno de los informes más completos hasta la actualidad, con datos sobre cobertura del programa e impacto en diversas áreas como en la educación, salud, participación laboral, pobreza, etc. (ANSES-UNICEF, 2017).

En relación con el impacto específico de la AUH en el mercado de trabajo varios estudios dan cuenta de que la implementación de la AUH no ha

generado impactos negativos en la tasa de participación laboral (Maurizio y Vázquez, 2014) y algunos documentos destacan además que los efectos serían positivos para algunos grupos poblacionales (Groisman et. al., 2011; Groisman, 2015; Bustos y Villafañe, 2011; Kliksberg y Novacovsky, 2015). En relación con los efectos de la AUH en la tasa de informalidad existen estudios que sostienen que ha tenido impactos negativos, es decir que el programa incentiva la no registración de los beneficiarios (Gasparini y Garganta, 2012) así como visiones que afirman que la AUH no debería generar efectos negativos sobre la tasa de formalización laboral (Rottenschweiler et. al., 2010; Mario et. al., 2013; Boffi, 2015).

... la implementación de la AUH no ha generado impactos negativos en la tasa de participación laboral...

Vale recordar además que la AUH ha sufrido cambios desde su creación en 2009 para incorporar a otros grupos poblacionales y para realizar actualizaciones en la forma de cálculo de los montos percibidos. Las principales modificaciones fueron su institucionalización por medio de una ley en 2015 para que se actualicen sus montos automáticamente dos veces por año en marzo y septiembre, con la misma metodología utilizada por las jubilaciones y pensiones. Esta ley a su vez fue actualizada nuevamente en 2017 con la modificación de la ley de movilidad jubilatoria, reemplazando la actualización semestral por una trimestral. A su vez, en 2016 se incorpora a los monotributistas a las asignaciones familiares para incluir al mayor grupo poblacional que había quedado sin ninguna cobertura en el esquema original.

La AUH se ha constituido en sus casi 10 años de funcionamiento como una política pública que trascendió a un partido político determinado y se transformó para la opinión pública en un nuevo derecho ciudadano. Esta política, al igual que muchos otros programas no contributivos que se han generado en la región, ha mejorado la calidad de vida de la población con mayores niveles de vulnerabilidad social. Ahora bien, ¿se está produciendo un cambio de paradigma en materia de protección social en la región o estos programas son simplemente cambios circunstanciales que no eliminan la esencia netamente contributiva de los sistemas latinoamericanos? A continuación, se analizará esta temática.

Transferencias de ingresos: ¿nuevo paradigma de protección social?

Los programas de transferencias condicionadas se han expandido a lo largo y ancho de América Latina y han generado una nueva visión sobre los programas no contributivos de protección social. Estos programas ampliaron considerablemente la cobertura social en sus respectivos países y se han constituido como uno de los principales pilares de la política

social de la región en el nuevo milenio. De esta forma, su interacción con las viejas estructuras contributivas y con el mercado de trabajo se transforma en un elemento esencial para comprender de manera amplia los alcances y limitaciones de los esquemas de protección social vigentes en la actualidad.

Los PTCL han logrado perdurar en el tiempo desde su implementación hasta la actualidad a pesar de cambios económicos y políticos en la región. En varios países no sólo se han mantenido, sino que sus niveles de cobertura, legislaciones y funcionamiento se han intensificado con el correr de los años. De esta manera, existen elementos para pensar que estos nuevos programas han llegado para quedarse y que en muchos casos son vistos por la ciudadanía como un derecho más que como un plan social acotado.

El déficit de cobertura de los sistemas contributivos de seguridad social habilita la estrategia de incorporar nuevos esquemas no contributivos, como los programas de transferencias de ingresos que se han desarrollado en este documento, o las pensiones no contributivas para adultos mayores sin cobertura, que son también efectivas para disminuir los niveles de pobreza y vulnerabilidad en los adultos mayores.

La generación de políticas de Estado, la ampliación de derechos y la creación de pisos de cobertura social son elementos positivos que deben ser vistos como herramientas fundamentales y útiles para mejorar la calidad de vida de la población. Sin embargo, es cierto que los PTCL por sí sólo no son capaces de generar un cambio radical en las condiciones de vida de la población latinoamericana. El sistema contributivo sigue siendo preponderante a la hora de generar una cobertura frente a los riesgos sociales en la mayoría de los países de América Latina y los elementos no contributivos sólo brindan una ayuda estatal para poder satisfacer necesidades básicas. Si bien los programas de transferencias de ingresos han demostrado su capacidad para mejorar la calidad de vida de los sectores vulnerables, se deben seguir realizando avances para lograr resultados a largo plazo que realmente puedan erradicar la prevalencia de elevados niveles de pobreza estructural en América Latina. Fomentar la universalización plena de estos mecanismos en América Latina es un gran desafío para lograr este fin.

Conclusiones

En el presente documento se analizaron las principales características de los programas de transferencias de ingresos en América Latina. En primer lugar, se estudió su origen y evolución y se consideraron sus características y principales puntos de discusión en la actualidad. Posteriormente, se analizó el caso particular de la Asignación Universal por Hijo

en Argentina, programa de transferencias de ingresos creado en 2009, que incorpora un componente no contributivo al esquema contributivo de asignaciones familiares que existía previamente. Finalmente, se analizó, a modo de cierre, como se da la interacción entre los sistemas contributivos y no contributivos en América Latina en la actualidad y sus desafíos futuros.

Si bien se destaca que los PTCL se han expandido en la región en los últimos años no dejan de ser elementos marginales frente a las coberturas contributivas y, en muchos casos, no llegan a cubrir las necesidades básicas de los sectores de mayor marginalidad. Por tal motivo, si bien son instrumentos fundamentales para solucionar la pobreza, por sí solos son insuficientes para solucionar la problemática social de la población.

A su vez, la caída de los precios de los commodities en los últimos años (Banco Mundial, 2017) ha generado una disminución en los niveles de crecimiento de la región latinoamericana (IMF, 2017), situación que ha elevado los niveles de pobreza e indigencia en la región a partir del 2015 (CEPAL, 2017). Frente a esta problemática, se deben intensificar los esfuerzos por incrementar los niveles de cobertura de los programas de transferencias no contributivos. Contrariamente, durante los últimos años se ha producido una leve caída en la cobertura de los programas de transferencias de ingresos²¹ (Cecchini y Atuesta, 2017), que, si bien es menor, debería ser un punto para seguir analizando en los próximos años.

Los programas de transferencias han demostrado ser una buena herramienta para combatir la pobreza y para construir pisos básicos de cobertura para los sectores con mayores niveles de vulnerabilidad. Esta experiencia latinoamericana ha logrado mejoras en diferentes aspectos como la salud, educación, nutrición, etc. Sin embargo, estos mecanismos por sí solos no son suficientes para solucionar los problemas sociales y económicos estructurales con que cuenta la región latinoamericana en la actualidad. Hay que continuar profundizando este tipo de intervenciones, mejorar sus esquemas de financiamiento, cobertura y definir claramente su interrelación con los componentes contributivos. Contar con pisos de cobertura social no contributivos, universales, sustentables a largo plazo y que aseguren el cumplimiento de las necesidades básicas de la población

21| La caída en la cobertura ha sido dispar en cada país. Por ejemplo, el Bolsa Familia de Brasil ha registrado una disminución en la cantidad de beneficiarios en 2014 y 2015 a pesar de que la pobreza se incrementó en ese período. Un caso contrario es el de la Asignación Universal por Hijo en Argentina, que durante 2014 y 2015 continuó con un incremento en la cantidad de beneficiarios del programa (Cecchini y Atuesta, 2017: 21).

... los programas de transferencias de ingresos han demostrado su capacidad para mejorar la calidad de vida de los sectores vulnerables...

es un objetivo al que deberían aspirar las nuevas herramientas no contributivas de protección social en la región en un futuro cercano.

Bibliografía

AGIS, E., CAÑETE, C. y PANIGO, D. (2010): El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), Argentina.

ALZÚA, M., CRUCES, G. y RIPANI, L. (2010): Welfare Programs and Labor Supply in Developing Countries. Experimental Evidence from Latin America. CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.

ANSES-UNICEF (2017): Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la cobertura de la Asignación Universal por Hijo. Coordinadores: Oscar Cetrángolo y Javier Curcio. Documento elaborado por ANSES, Min. de Desarrollo Social de la Nación, UNICEF, IIEP-BAIRES de la UBA y CEDLAS de la UNLP. Buenos Aires, 2017.

ANSES (2018): Sitio web de la Administración Nacional de Seguridad social www.anses.gov.ar. (consultado en abril 2018).

ATERIDO, R., HALLWARD-DRIEMEIER, M. y PAGÉS, C. (2011): Does Expanding Health Insurance Beyond Formal-Sector Workers Encourage Informality? Measuring the Impact of Mexico's Seguro Popular. Discussion Paper No. 5996, IZA.

BAIRD, S., FERREIRA, F. H. G., ÖZLER, B., WOOLCOCK, M. (2013): Relative Effectiveness of Conditional and Unconditional Cash Transfers for Schooling Outcomes in Developing Countries: A Systematic Review. Campbell Systematic Reviews 2013:8

BAIRD, S., MCINTOSH, C. y OZLER, B. (2009): Designing Cost-Effective Cash Transfer Programs to Boost Schooling Among Young Women in Sub-Saharan Africa. World Bank Policy Research Working Paper No. 5090.

BANCO MUNDIAL, (2017): Commodity Markets Outlook. October 2017, International Bank for Reconstruction and Development, World Bank, Washington D. C.

BASUALDO, E., et. al. (2010): La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación. Centro Cifra.

BENHASSINE, N. DEVOTO, F., DUFLO, E. PASCALINE, D. y POULIQUEN, V. (2010): The Impact of Conditional Cash Transfer on Schooling and Learning: Preliminary Evidence from the Tayssir Pilot in Morocco, MIT.

BARRIENTOS, A. y HULME, D. (2009): Social Protection for the Poor and Poorest in Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution.

Oxford Development Studies, Vol. 37, No. 4, December 2009.

BASTAGLI, F. (2009): "From social safety net to social policy? The role of conditional cash transfers in welfare State development in Latin America. IPC-IG Working paper, N° 60, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.

BERTRANOU, F. (coord.) (2010): Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares. Organización Internacional del Trabajo.

BOFFI, S. (2015): Sistemas de protección social mixtos: pisos de protección social e interacciones con el mercado de trabajo. Estudio del caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina. Tesis maestría en Políticas Públicas. FLACSO. Disponible en: Repositorio FLACSO-ANDES.

BOSCH, J. M. y MALONEY, W. (2010): Comparative analysis of labor market dynamics using Markov processes: An application to informality. Labour Economics, Elsevier, 2010.

BUSTOS, J. y VILLAFANE, S. (2011): Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo. Dirección de Estudios y Coordinación Macroeconómica, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Presidencia de la Nación.

BUSTOS, J. M., GIGLIO, G. y VILLAFANE, S. (2012): Asignación Universal por Hijo: alcance e impacto por regiones del país. Serie Estudios N° 11. Publicación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Diciembre 2012.

CALERO, A. (2011): Políticas públicas con enfoque de derechos: el caso de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social; Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.

CASTEL, R. (2009): Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Ed. Paidós, Buenos Aires.

CASTEL, R. (2010): El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Ed. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

CASTIÑEIRA, B. R., CURRAIS NUNES, L. y RUNGO, P. (2009): Impacto de los programas de transferencia condicionada sobre el estado de salud: el programa Bolsa Familia de Brasil. Escola Galega de Administración Sanitaria (FEGAS), Universidad de A Coruña. Revista Española de Salud Pública, 2009; 83: 85-97 N.º1 - Enero-Febrero 2009.

CECCHINI, S. y MADARIAGA, A. (2011): Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente de Latinoamérica y el Caribe. Cuadernos de CEPAL N° 95, Santiago de Chile.

CECCHNI, S. y ATUESTA, B. (2017): Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión. Serie Políticas Sociales, CEPAL-ONU. Chile.

CEPAL, (2015): Panorama Social de América Latina 2017. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Organización de las Naciones Unidas. Santiago, Chile.

CEPAL, (2017): Panorama Social de América Latina 2017. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Organización de las Naciones Unidas. Santiago, Chile.

CRUCES, G. y BÉRGOLO, M. (2013): Informality and Contributory and Non-Contributor Programmes. Recent Reforms of the Social- Protection System in Uruguay. Development Policy Review, Overseas Development Institute.

DE OLIVEIRA, A. M. C., VIEGAS, M., COSTA, A., GUIMAREAS, C., RODRIGUEZ, L. y PEREZ, R. (2007): Primeiros resultados da análise da linha de base da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família. En Jeni Vaitsman y Romulo Paes-Sousa (Org.), Avaliação de Políticas e Programas do MDS, (pp.19-68). Brasília, Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre.

ESPING-ANDERSEN, G. (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton.

FERNALD, L. C. H., GERTLER, P. J. HIDROBO, M. (2012): Conditional Cash Transfer Programs: Effects on Growth, Health, and Development in Young Children. The Oxford Handbook of Poverty and Child Development.

FERRO, A. R. y NICOLLELA, A. C. (2007): The Impact of Conditional Cash Transfers Programs on Household Working Decision in Brazil. Documento de trabajo, Universidad de Sao Paolo.

FISZBEIN, A y SCHADY, N. (2009): Conditional Cash Transfers. Reducing present and future poverty. World Bank Policy Research Report. World Bank, Washington D. C, USA.

GARCÍA, M. y MOORE, C. M. T. (2012): The cash dividend. The rise of cash transfer programs in Sub-Saharan Africa. World Bank (WB), Washington.

GASPARINI, L. y GARGANTA, S. (2012): El impacto de un Programa Social sobre la Informalidad Laboral: El Caso de la AUH en Argentina. Documento de Trabajo Nro. 133, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.

GROISMAN, F. (2015): Protección social para el sector informal: el rol del salario mínimo y de las transferencias monetarias de ingresos. Partnership for Economic Policy (PEP), Working Paper, febrero 2015.

GROISMAN, F., BOSSERT, F. y SCONFENZA, M. E. (2011): Políticas de protección social y participación económica de la población en Argentina (2003-2010). Desarrollo Económico Nro. 202-203, Buenos Aires.

HANDAYANI, S. W. y BURKLEY, C. (2010): Social Assistance and Conditional Cash Transfers. The Proceedings of the Regional Workshop. Asian Development Bank, Manila, Philippines.

HOTZ, V. J. y SCHOLZ J. K. (2003): The Earned Income Tax Credit. In Means-Tested Transfer Programs in the United States. Ed. Robert Moffitt, University of Chicago Press and NBER, Chicago.

HUBER, E. y STEPEHNS, J. D. (2001): Development and crisis of the Welfare State. Parties and policies in global markets. The University of Chicago Press, Chicago.

IMF (International Monetary Fund), (2017): Latina America and the Caribbean. Stuck in Low Gear. Regional Economic Outlook, Western Hemisphere Department, IMF.

KLIKSBERG, B. y NOVACOVSKY, I. (2015): El gran desafío. Romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo. Editorial Biblos, Buenos Aires.

LAGARDE, M. Haines, A. y Palmer, N. (2009): The impact of conditional cash transfers on health outcomes and use of health services in low and middle income countries. Cochrane Database of Systematic Reviews 2009, Issue 4. Art. No.: CD008137.

LEVY, S. (2008): Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico. Brookings Institution Press.

LO VUOLO, R. (1995): La economía política del ingreso ciudadano, en Contra la Exclusión: la propuesta del ingreso ciudadano. Ed. Miño y Dávila, Buenos Aires.

MALONEY, W. (1999): Does Informality Imply Segmentation in Urban Labor Markets? Evidence from Sectorial Transitions in Mexico. The World Bank Economic Review, Vol. 13, No. 2, pp. 275-302

MARIO, A., ROSA, P. y GARCÍA, A. (2013): Políticas sociales y mercado de trabajo en Argentina: el efecto de la AUH en la informalidad laboral. Centro de Estudios Urbanos y Regionales, CEUR – CONICET.

MAURIZIO, R. y VÁZQUEZ, G. (2014): Argentina: efectos del programa Asignación Universal por Hijo en el comportamiento laboral de los adultos. Revista CEPAL N° 113, Santiago de Chile.

MAZZOLA, R. (2011): Redefinición de prioridades en la política social de un país federal. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina y su impacto sobre la política social de infancia de la provincia de Buenos

Aires. Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés (UDESA), Buenos Aires.

NIETO MICHEL, D. R. (2014): "Las Políticas Sociales durante la posconvertibilidad: ¿ruptura o continuidad del paradigma neoliberal?". Documento de Trabajo del CENCOES, FCE-UBA.

PARKER, S. W. y SKOUFIAS, E. (2000): The impact of PROGRESA on work, leisure, and time allocation. Documento de trabajo, International Food Policy Research Institute, Washington D.C.

PAUTASSI, L., ARCIDIÁCONO, P. y STRASCHNOY, M. (2013): Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos. CEPAL-UNICEF, Santiago de Chile.

PERRY, G. E., MALONEY, W., ARIAS, O. S., FAJNZYLBER, P., MASON, A. D. y SAAVEDRA-CHANDUVI, J. (2007): Informalidad: escape y exclusión. The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. Washington D. C.

PINTO, A. (1970): Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina. El Trimestre Económico, Vol. 37, No. 145, pp. 83-100, Enero-Marzo de 1970.

PREBISCH, R. (1949): El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas (E.CN.12/89), Santiago de Chile, Naciones Unidas.

REIMERS, F., DESHANO, DESHANO DA SILVA, C. y TREVINO, E. (2006): Where is the "education" in conditional cash transfers in education? United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), Institute for Statistics, Montreal, 2006.

REPETTO, F. y DÍAZ LANGOU, G. (2010): El papel de la Asignación Universal en la construcción de un Sistema de Protección Social Integral. Documento de Trabajo N°55, CIPPEC, Buenos Aires.

REPETTO, F., DÍAZ LANGOU, G. y MARAZZI, V. (2009): ¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovido. Documento de Políticas Públicas, Análisis N°67. Programa de Protección Social, CIPPEC, Buenos Aires.

ROCA, E. (2011): Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares, Revista Debate Público, Reflexión de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. (2011): Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina? En: Mujer y Desarrollo N° 109, División de Asuntos de Género, CEPAL.

ROTTENSCHWEILER, S., D'ELIA, V., CALABRIA, A., CALERO, A. y GAIA-DA, J. (2010): Asignación Universal por Hijo para Protección Social: Una política de inclusión para los más vulnerables. Gerencia Estudios de la Seguridad Social, ANSES.

SALVIA, A. (2012): La trampa neoliberal: un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso en Argentina: 1990-2003, 1a ed., Eudeba, Buenos Aires.

SALVIA, A. y TUÑÓN, I. (2013): Evaluación de impacto cuasi-experimental de la Asignación Universal por Hijos en los ingresos familiares e indicadores de desarrollo humano. Argentina 2010, 2011 y 2012. Observatorio de la Deuda Social, Universidad Católica Argentina (UCA), Buenos Aires.

SAMSON, M., VAN NIEKERK, I., MACQUENE, K. (2006): Designing and Implementing Social Transfer Programmes. Cape Town, Economic Policy Research Institute.

SLATER, R. (2011): Cash transfers, social protection and poverty reduction. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). International Journal of Social Welfare Publishing Ltd.

SOARES, S., GUERREIRO OSÓRIO, R., MADEIROS, M. y ZEPEDA, R. (2007): Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts on inequality. IPC Working paper, No. 35. Brasília, International Poverty Centre.

STAMPINI, M. y TORNAROLLI, L. (2012): The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far? Inter-American Development Bank, Social Sector Social Protection and Health Division, POLICY BRIEF No. No. IDB-PB-185.

TOKMAN, V. E. (1987): El imperativo de actuar. El sector informal hoy. Nueva Sociedad Nro. 90.

VILLATORO, P. (2007): Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras. CEPAL, Santiago de Chile.

DIAGRAMA 1



Fuente: Elaboración propia

DIAGRAMA 2



Fuente: Elaboración propia

Ana Laura Valazza

Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de San Andrés, Magna cum Laude. Magíster en Desarrollo Económico Internacional y Administración Pública de la Universidad de Harvard.

Primera infancia | Montessori | Cuidado infantil | Bono Demográfico

CUIDADO DE CALIDAD PARA LA PRIMERA INFANCIA DE LA MANO DE LA ECONOMÍA SOCIAL.

1. El bono demográfico, oportunidad histórica que nos interpela

Argentina recorre el bono demográfico, el momento entre 1982 y hasta más o menos 2038 en el que nuestra población económicamente activa supera a quienes dependen de ella. Hasta 1982 la mayoría de los dependientes eran niños; después de 2038 la mayoría serán adultos mayores. Esta transición tiene una característica central: una fuerza laboral de mayor tamaño en relación a quienes dependen del ingreso de los que trabajan para su sustento.

El bono demográfico es una oportunidad histórica. Podemos reaccionar a tiempo si lo hacemos ya: con la mayor cantidad relativa de personas

en edad de trabajar, no hay momento más propicio que el actual para promover su productividad y capacidad de ahorro y así embarcar al país en una trayectoria de desarrollo sólido y equitativo. Necesitamos “hacernos ricos antes de hacernos viejos”, como dicen los economistas que ahondan en este tema, un giro finamente irónico para comunicar lo urgente. El tiempo apremia y esta oportunidad nos insta, como país, a responder.

A continuación, se detalla la frágil situación que vive la primera infancia en Argentina. Son estos mismos niños quienes deberán sostener económicamente a una población con mayor proporción de dependientes que, además, seremos adultos mayores. Nuestro país tiene una reparación histórica pendiente, y es con los niños: debemos dar un “shock” de capital humano a la primera infancia vulnerable para puedan forjar una vida plena y vivir en una Argentina sin exclusiones.

2. Por qué priorizar a la primera infancia vulnerable y su entorno directo

En Argentina, una serie de factores convergentes muestran un deterioro en la calidad de vida de los más pequeños y su núcleo inmediato, en varios aspectos a contramano de países de nuestra región.

2.a. Infantilización de la pobreza

La infantilización de la pobreza está enquistada en nuestro país. Como destaca Ianina Tuñón: “La Argentina no escapa al fenómeno de infantilización de la pobreza que atraviesa a América Latina, caracterizado por niveles de pobreza más elevados en la infancia que en la población general. Esto se verifica tanto al medir la pobreza por ingresos como al realizar mediciones multidimensionales que involucran la medición del espacio de privaciones que los niños sufren en relación con las posibilidades de su desarrollo humano y social, en diversas dimensiones.(REPETTO y OTROS: 2016)” La pobreza golpea más a los niños, aún cuando decrece para otros segmentos; destaca CIPPEC: “a pesar de que la pobreza se redujo en estos últimos años²², su infantilización se profundizó”

2.b. Multidimensionalidad de la pobreza infantil

La pobreza, como se mencionó, es una experiencia de múltiples dimensiones. La experiencia de la pobreza infantil, al mirarla en su multidimensionalidad, revela una crudeza inaceptable. En nuestro país, de modo persistente en el tiempo, uno de cada cuatro niños de entre 0 y 3 años sufre al menos tres privaciones en su crianza tan básicas como que no le lean cuentos, no jueguen con él, no asista a un centro educativo, o reciba maltratos físicos y/o verbales para disciplinarlo.

2.c. Sobrepeso infantil

Argentina lidera, con Chile, los niveles de sobrepeso infantil en la región. En nuestro país, tres de cada diez niños en edad escolar tienen sobrepeso y seis de cada 100 son obesos²³, algo que se profundiza con la pobreza: los niños de bajo nivel socioeconómico tienen una probabilidad 31% mayor de tener sobrepeso que los niños de alto nivel socioeconómico²⁴: esto quiere decir que cuatro de cada diez niños tienen sobrepeso. Este problema compromete la salud de generaciones y, además, se agrava por factores epigenéticos²⁵ por los que la proclividad a la obesidad puede aún aumentar inter-generacionalmente. No hay una solución simple. En palabras del director general de la FAO²⁶, lo que se necesita para revertir la devastación creciente que el sobrepeso y la obesidad causa en la salud de la población, es una “transformación radical” de nuestros sistemas alimentarios.

... cuatro de cada diez niños tienen sobrepeso. Este problema compromete la salud de generaciones...

2.d. Maternidad adolescente

En contraste con países vecinos como Uruguay o Brasil, donde se revirtió una fuerte tendencia creciente, persiste en Argentina el embarazo adolescente.

El embarazo adolescente culmina en la maternidad adolescente: el encuentro, en vínculo materno-filial, de dos seres humanos transitando momentos sensibles de su vida: la primera infancia y la adolescencia. Más allá de la prevención del embarazo adolescente, se necesita abordar la maternidad adolescente: son casi niñas y jóvenes mujeres, principalmente en entornos vulnerables, que viven una dinámica que compromete el resto de sus vidas y las de sus hijos.

2.e. Mayor nivel de indigencia en hogares encabezados por mujeres

En Argentina, el mayor porcentaje de hogares en indigencia está encabezado por mujeres:

1. A partir del 2011, sin tregua, las mujeres encabezan el mayor porcentaje de hogares indigentes, como se ve en el gráfico de la izquierda, a continuación.

23 | http://www.msal.gob.ar/images/stories/ryc/graficos/0000001137cnt-2017-09_cuadernillo-obesidad.pdf

24 | Social gaps in the obesity epidemic in children and adolescents in Argentina: Situation analysis; Unicef, 2016.

25 | https://www.sap.org.ar/docs/Congresos2017/Nutrición/Lunes%2024/Taverna_genetica_obesidad.pdf

26 | <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/en/c/1105555/>

22 | Refiriéndose a los años 2003-2014.

2. En hogares pobres, la distribución del género del jefe de hogar es casi equitativa; la mayor vulnerabilidad a caer en la indigencia la tienen los hogares pobres encabezados por una mujer. (Gráfico 1)

2.f. Deterioro de la inserción laboral de madres jóvenes en segmentos vulnerables

En Argentina, las madres jóvenes en segmentos vulnerables son uno de los segmentos peor posicionados laboralmente. Roxana Maurizio, de la Universidad Nacional General Sarmiento, ha señalado que, desde el 2000, se observa en Argentina un estancamiento de la población económicamente activa femenina -cuando en nuestra región los resultados han sido mejores- y este estancamiento esconde diferencias según características de las mujeres que revelan la gravedad de la situación de los segmentos más vulnerables. Estas diferencias son:

- a. según edad: entre los 15 y 24 años, la participación femenina se viene reduciendo desde la década de los noventa, pero su caída se intensifica en los 2000, mientras que para el resto de los tramos etarios la participación está estancada;
- b. según nivel educativo: son las mujeres de menores calificaciones las que ven reducida su participación, en particular aquellas con hijos:
 - a) para mujeres universitarias es cercana a 90%, similar a la de los hombres,
 - b) para mujeres con hasta secundaria incompleta y con hijos ronda el 50% y, cuando trabajan, es en la informalidad y con muy baja remuneración.

2.g. División del trabajo al interior del hogar

Convivimos con la naturalización de una desigual división por género del trabajo al interior del hogar. Como ha estudiado Martín González Rozada de la Universidad Torcuato di Tella, la significativa brecha de ingresos entre varones y mujeres en el mercado laboral argentino no tiene como causa principal la discriminación salarial. Su análisis muestra que, cuando se toman en cuenta la cantidad de horas trabajadas, el aparente pago dispar por igual tarea se evapora.

La causa de la brecha: aunque varones y mujeres en Argentina trabajamos prácticamente la misma cantidad de horas, las mujeres trabajamos una cantidad mucho mayor de horas no remuneradas que los varones, en su mayoría doméstico. Esta sí es una causa fundante de la brecha, y tiene que ver con el modo en que, como individuos y sociedad, organizamos la división del trabajo en nuestros hogares.

Adicionalmente, en los hogares de bajos recursos, la carga de trabajo no remunerado femenino es mayor aún que el promedio del gráfico, lo que deviene en la llamada “pobreza de tiempo”, que experimenta la mujer que cuida y carece de una alternativa a su presencia. La CEPAL lo

liga a una insuficiencia de servicios urbanos: “...las mediciones de Uso del Tiempo implementadas en 18 países de América Latina muestran que las mujeres realizan más trabajo no remunerado y de cuidados que los hombres. Una de las principales conclusiones del reciente informe de ONU-Hábitat Género y la Prosperidad de las Ciudades (2013) es, precisamente, que las mujeres en las ciudades experimentan pobreza de tiempo debido a la insuficiencia de servicios urbanos.”²⁷ Se puede argumentar que el limitado rol masculino en la crianza es otro de los factores detrás de la pobreza de tiempo que experimentan las mujeres, lo que se sumaría a la falta de alternativas de cuidado fuera del hogar.

De todos modos, lo importante es reconocer el problema y responder. Si queremos caminar hacia un país más justo, esta excesiva carga de trabajo femenino no remunerado al interior del hogar no debería ser un status quo aceptable, y deberíamos tomar acciones para revertirlo.

3. El cuidado como guía de las políticas de primera infancia

La transmisión generacional de la pobreza tiene una fuente persistente en aspectos descriptos en los párrafos anteriores, vivenciados por las madres más jóvenes y vulnerables y sus hijos. Estas trayectorias van consolidando una pobreza de carácter estructural, impermeable al ciclo económico, en que las débiles capacidades de generar los propios medios de sostén y progreso impiden a estas mujeres y estos niños aprovechar oportunidades y los desprotegen frente a shocks. Las transferencias de ingreso, como la Asignación Universal por Hijo, han sido un primer escalón que ha mitigado principalmente la indigencia; estas deben ser sostenidas y ampliadas a todos los niños elegibles que aún no las reciben. Sin embargo, la evidencia muestra que no logran dar un giro sustancial a la realidad de los niños más vulnerables y sus familias. ¿Qué puede habilitar ese giro sustancial, hacia una ciudadanía plena?

... la significativa brecha de ingresos entre varones y mujeres en el mercado laboral argentino no tiene como causa principal la discriminación salarial.

Propongo aquí al cuidado, como guía y enfoque de políticas públicas que habiliten un giro hacia una primera infancia con plena ciudadanía:

- Guía, hacia el encuentro con los niños más vulnerables y a quienes los sostienen en sus brazos, no para “verter” sobre ellos una intervención, sino para vincularse desde la corresponsabilidad.
- Enfoque, para cohesionar el entramado de acciones y la transversalidad que implican una política de primera infancia: que servicios y entornos favorables a la primera infancia busquen fortalecer el cuidado

²⁷ | <https://www.cepal.org/es/proyectos/desarrollo-urbano-autonomia-economica-de-las-mujeres-y-cuidados>

infantil, desde un Estado que respeta vínculos, insta a la corresponsabilidad, toma en cuenta limitaciones y promueve el desarrollo pleno de cada persona desde un tributo a sus capacidades y su libertad.

Revalorizar el cuidado no es un objetivo menor ni banal. Es, a todas luces, central si queremos revertir el destrato que viven cada día nuestros niños más pequeños. Estamos hablando de vínculos desgarrados, descuido y maltrato. Cambiar comportamientos es el corazón de esta propuesta.

Volver a cuidar suena romántico. Pero mirando a la orilla de enfrente del Río de la Plata vemos algo llamado Plan Nacional de Cuidado. Uruguay, país con población levemente más envejecida que la nuestra, decidió hace unos años abordar desde la política pública, de modo integral, la realidad cotidiana del cuidado de dependientes. Y lo hizo con un cambio contundente en la asignación de recursos: redujo el sesgo del gasto público social hacia adultos mayores, redistribuyéndolo hacia la primera infancia, la niñez y la adolescencia. (Gráfico 2)

3.a. Brindar alta calidad de cuidado donde la carencia es alta

Hay razones empíricas para enfocarnos en calidad para los niños que viven las realidades más duras. La experiencia internacional relevada académicamente (HENNINGHAM y BOO: 2010) señala que:

1. quienes más se benefician de políticas hacia la primera infancia son los niños de los hogares más pobres, por lo que una política enfocada en los segmentos más vulnerables es pertinente;
2. las intervenciones que logran mejorar la realidad de la primera infancia vulnerable se distinguen por ser de alta calidad, intensivas, de largo plazo, e iniciadas lo más temprano posible.

3.b. Cuidar desde el respeto y para la autonomía

Un fundamento sólido a un cuidado de calidad surge de la mirada que tengamos sobre el niño. Propongo aquí que consideremos una mirada que celebre las inmensas capacidades y la curiosidad innata de los más pequeños y, a partir de ese respeto y reconocimiento, guíe su desarrollo.

Para quienes conozcan el método Montessori -desarrollado de modo empírico en comunidades sumidas en la pobreza de la Roma posterior a la Segunda Guerra Mundial- la mirada sobre el niño descrita en el párrafo anterior será familiar, tanto la celebración del niño y su potencial, como el foco en facilitar un proceso para el cual el niño trae, de modo innato, poderosas capacidades. El entorno permite el desarrollo pleno del niño, quien aprende en un ambiente rico y preparado para explorar e indagar con libertad y seguridad, promoviendo, el desarrollo de la confianza en sí mismo y en el entorno que lo rodea, la revalorización de la curiosidad, y la autoconstrucción del aprendizaje.

El rol del adulto es igual de destacable: es un adulto que observa, respetuosa y afectuosamente y, en base a sus conocimientos y en un ambiente preparado y equipado de modo preciso, guía al niño en su aprendizaje y desarrollo. De hecho, el adulto también aprende del niño al guiarlo. Pasar del destrato del niño a una observación respetuosa, constructiva, y maravillada por el despliegue de sus capacidades suena como un camino que valdría la pena intentar.

3.c. Infraestructura e institucionalidad para un cuidado de calidad

Argentina tiene un Plan Nacional de Primera Infancia, establecido a través del Decreto 574/2016, cuyos objetivos son especificados en su artículo 2 como “la promoción y el fortalecimiento de espacios de cuidado y abordaje integral de niñas y niños en su primera infancia, que garanticen una adecuada y saludable nutrición, así como la estimulación temprana y promoción de la salud, propiciando condiciones de participación activa en el ámbito familiar y comunitario que faciliten el proceso de crianza y desarrollo de niños y niñas, promoviendo el fortalecimiento intrafamiliar y comunitario”.

... facilitar un proceso para el cual el niño trae, de modo innato, poderosas capacidades.

Una prioridad de política pública se destila de estos objetivos: dar institucionalidad y anclaje físico al cuidado de la primera infancia y sacarlo de la órbita exclusiva del hogar. La respuesta incluye una acción territorial y, como detalla la CEPAL en el documento anteriormente citado, es una política que, además de beneficiar al niño directamente, puede también hacerlo con su entorno: “existe evidencia de que la inversión en infraestructura para la atención de cuidados tiene un impacto importante en un desarrollo más igualitario. Asimismo, hay evidencia de que la inversión en infraestructura de cuidados produce sustanciales beneficios en términos de igualdad de género; por un lado, la reducción de la carga de trabajo no remunerado de las mujeres, y por otro liberando mano de obra femenina para la realización de trabajo remunerado”²⁸.

Aquí surge una alerta: que la infraestructura de cuidado debe tener objetivos de desarrollo para el niño, no ser sólo en un lugar donde se puede dejar al niño. Hay casos en la región, como Ecuador, donde las evaluaciones empíricas muestran servicios de cuidado de baja calidad²⁹. El desafío es sostener los dos pilares: un cuidado con impacto favorable en el desarrollo integral del niño y la posibilidad de generar una infraestructura de cuidado que permita mejorar la inserción laboral y la calidad de vida en general de las madres en entornos vulnerables.

28 | <https://www.cepal.org/es/proyectos/desarrollo-urbano-autonomia-economica-de-las-mujeres-y-cuidados>

29 | <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7251/La-calidad-de-los-Centros-Infantiles-del-Buen-Vivir-en-Ecuador.pdf?sequence=1>

Con respecto a la efectividad de intervenir en primera infancia, la literatura ilumina algunos dilemas al respecto. El Banco Interamericano de Desarrollo, en su publicación “Aprender Mejor. Políticas Públicas para el desarrollo de habilidades” (2017), inicia su capítulo dedicado la primera infancia con la contundente frase “La evidencia es clara, invertir durante la primera infancia puede tener un impacto considerable en el desarrollo de habilidades.” El capítulo luego destaca el avance y el impacto positivo en los niños de la ampliación de matrícula en jardín de infantes en América Latina: “Los niños que asisten a escuela preprimaria³⁰ participan de actividades educativas durante dos a cinco horas por día en un centro normalmente anexo a una escuela primaria. La matriculación en los programas de preprimaria ha crecido de forma notable en la región, impulsada por un importante aumento en la oferta pública. Esta es una buena noticia y hay evidencia rigurosa de que asistir a un programa de preprimaria incrementa las habilidades sociocognitivas y socioemocionales durante la primera infancia y, a la larga, aumenta los ingresos en la edad adulta.”

Sin embargo, el mismo documento reconoce que hay un desafío pendiente en la ampliación de cobertura para niños de 0 a 3 años, en particular por costo y calidad: “La idea es que los niños sean cuidados al menos ocho horas diarias en un ambiente seguro y sano. Aunque el ampliar el acceso a los jardines de cuidado infantil puede ayudar a algunas madres a ingresar y permanecer en la fuerza laboral, la evidencia señala que los programas públicos típicos tienen escaso impacto en el desarrollo de habilidades. Además, los jardines infantiles tienden a ser caros”.

El escepticismo del párrafo anterior, en mi opinión, refleja simplemente que el desafío es inmenso y que necesitamos enfocarlo de modo innovador, porque los resultados actuales son malos y seguramente haya que destinar recursos a mejorarlos. Por eso, sólo una decisión firme y un esfuerzo creativo³¹ y sostenido podrán lograrlo.

De hecho, el Plan Nacional de Primera Infancia de Argentina es una expresión de voluntad de enfrentar dicho desafío. A través del Plan, el Estado invita a la corresponsabilidad y continúa con una línea de trabajo preexistente que es la de apoyar a organizaciones de la sociedad civil a través de la gestión asociada y el fortalecimiento comunitario. Esta es

30 | Equivalente a jardín de infante.

31 | Aquí no abordo un tema que debería ser parte de cualquier implementación de una propuesta concreta, que es el enfoque de innovación frugal. Para minimizar costos, debe tenerse claro en qué se basa la calidad buscada. Una vez definido eso, debe minimizarse el gasto en todo lo que no contribuye a la calidad. Parece un ejercicio trivial, pero voy a dar algunos ejemplos de las preguntas que uno puede hacerse: ¿necesitamos un televisor en un centro de primera infancia? ¿necesitamos muchas puertas? ¿necesitamos comedor de personal? ... ¿por qué no nos sacamos (o nos cambiamos) los zapatos donde trabajamos con los niños, donde ellos gatean y juegan? ¿qué equipamiento de cocina se necesita para cocinar a niños de 0-3 años? Todo lo que no sea necesario, puede y debe irse. El orden, la limpieza y la supervisión son más simples en entornos despojados y austeros. Y ratifican que el foco, y el gasto, deben estar donde fomentan impacto: por ejemplo, en la calidad de los materiales pedagógicos que se usa.

una determinación importante. Existen intervenciones de estímulo temprano a niños en su primera infancia, administradas de modo puntual, y que muestran potencial de mejoras en los niños en ciertos entornos. Este documento refleja otro abordaje, sin desmerecer el anterior: cómo responder de modo integral a una vulneración sostenida de derechos de mujeres y niños que tiene raíces en comportamientos arraigados y que requiere transformaciones profundas.

3.d. Cuidar de la mano de la economía social, jerarquizando la actividad del cuidado

Involucrar a la economía social en el cuidado de la primera infancia, desde un planteo de una actividad jerarquizada, puede contribuir a resolver las dificultades de brindar cuidado de calidad a la primera infancia vulnerable. En economías desarrolladas, el sector del cuidado es uno de los más dinámicos, con demanda creciente, especialmente para adultos mayores; es un sector intensivo en mano de obra de calificación media y baja, con habilidades socio-emocionales menos expuestas a la sustitución tecnológica. En Argentina, la demanda de cuidado de los niños más pequeños con calidad es una realidad que no tiene solución de mercado para los sectores vulnerables. Es también una actividad de gran relevancia para el desarrollo económico y social del país: el buen cuidado de un niño hoy tiene alto impacto en su bienestar y productividad por el resto de su vida.

... asistir a un programa de preprimaria incrementa las habilidades sociocognitivas y socioemocionales durante la primera infancia...

Además, la experiencia internacional relevada por Baker Henningham y López Boo (BID, 2010) destaca en la práctica la factibilidad de dar servicios de alta calidad a la primera infancia, formando y supervisando efectivamente a no profesionales.

Los actores de la economía social argentina podrían ser proveedores y/o titulares de políticas de cuidados. Son efectores privilegiados, por cercanía y conocimiento de sus comunidades, y el potencial de elevar la tasa de actividad de dos modos: (i) para quienes desean cuidar, aprovechando la oportunidad de formarse e iniciarse en una ocupación con demanda en ascenso, mejorando la productividad del cuidado, al ofrecérselo a más niños, con mayor calidad, en la misma cantidad de horas; (ii) para quienes reciben apoyo en el cuidado, aprovechando la oportunidad de formarse, ofrecer trabajo fuera de la casa, mejorar la calidad del tiempo que pasan con sus niños y la de sus propias vidas.

A través de la generación de oportunidades laborales alrededor del cuidado infantil se puede potenciar, además, el arraigo comunitario del

abordaje del cuidado con calidad. Jerarquizar una actividad induce cambios de conducta en quienes la desarrollan y en quienes son afectados por ella. Para el cuidado -una actividad fundada en el vínculo con una persona dependiente- el cambio positivo en la conducta de quien la brinda es crucial y puede favorecer transformaciones comunitarias si el cuidado se da en un entorno social.

3.e. Cuidar juntos, varones y mujeres

Como vimos antes, en nuestro país está naturalizado que las mujeres realicen (de modo relativo y absoluto) más horas de trabajo no remunerado, lo que, en gran medida, es cuidado doméstico de niños. Para mujeres en entornos de pobreza y vulnerabilidad, donde no hay apoyo institucional de cuidado ni la posibilidad de contratar personal para ello, esto genera situaciones adversas. Ya señalamos la pobreza de tiempo, y vimos que los hogares con mayores probabilidades de caer en la indigencia están encabezados por una mujer que cría sola. Se suma a eso que, de acuerdo al análisis de CIPPEC, de los 1.080.682 jóvenes que están catalogados como ni-ni, el 67% son madres adolescentes que cuidan de sus hijos, hermanos y/o adultos mayores. (DE LEON: 2017).

Cuidar a nuestros hijos es una experiencia vital que puede y debería ser enriquecedora y plena. La situación que vemos dista de ser así. No hay una bala de plata que solucione todo, pero sí hay cuestiones que vale la pena abordar para llevar la crianza de los hijos al lugar de relevancia -pero no soledad y menos desamparo- que puede y debería tener en nuestras vidas. Una cuestión es la crianza compartida entre varones y mujeres.

Si nos miramos a los seres humanos desde nuestra naturaleza como especie, encontramos evidencia empírica (GETTLER y OTROS: 2011) acerca de que los varones experimentan cambios hormonales cuando se involucran en la crianza de sus hijos, siguiendo el patrón usual de las especies que comparten el cuidado de las crías: la testosterona es mayor al momento de procrear y menor al llegar la prole. Esto incide en un mayor compromiso con el núcleo familiar, y se ha identificado un círculo virtuoso: cuidar al pequeño profundiza el cambio hormonal, lo que favorece el involucramiento en la crianza y estar más atento a las necesidades del núcleo familiar. El macho del ser humano, puede afirmarse, está evolutivamente “programado” para compartir la crianza, algo esperable en los contextos iniciales de la humanidad, y algo deseable hoy, si queremos llevar nuestra sociedad a un estadio de equidad y mayor bienestar tanto para varones como para mujeres. No olvidemos que en las sociedades que así lo favorecen, alternativamente con las mujeres, los varones se ocupan de la crianza de modo protagónico. Un menor nivel de testosterona implica también menor agresividad y proclividad

a comportamientos de riesgo, lo que para fortalecer rol paterno es algo deseable. Sin quitarle seriedad a este documento, aclaro que esto no va a dejar a ningún varón privado de su masculinidad, pero sí le dará una masculinidad más compatible con una familia feliz y una sociedad justa.

Llevado al cuidado que se da en ámbitos institucionales, como los espacios de primera infancia en sus diversos formatos -como los llama el decreto del Plan Nacional de Primera Infancia “Espacios de Cuidado y Abordaje Integral” (ECAI de aquí en adelante)- revolucionar las pautas de crianza implica dar un rol protagónico a los varones. En términos del funcionamiento de los ECAI, la presencia activa de varones podría ayudar a problematizar el cuidado de los niños y la distribución de tareas al interior del hogar, evitando ser una instancia más de naturalización de la mujer como única responsable del cuidado de los niños. El trabajo conjunto de varones y mujeres, además, podría favorecer el acercamiento de los padres -varones- a las acciones de apoyo en la crianza. Destacar la paternidad masculina y dar a los varones un rol protagónico en las actividades de apoyo a la crianza es central: si fomentamos el amamantamiento, hay un rol para el padre en contener y asistir prácticamente a la madre que amamanta; si fomentamos el apego, por supuesto también aplica al padre. Visibilizar la importancia de la paternidad e informarla es un primer paso hacia una crianza más compartida, e incorporar personal masculino a los ECAI sería un paso gigante en este sentido.

... Llevar la crianza de los hijos al lugar de relevancia (...) que puede y debería tener en nuestras vidas. Una cuestión es la crianza compartida entre varones y mujeres.

Un gran tabú al incorporar varones al cuidado de niños pequeños es el miedo al abuso. Allí es donde un abordaje como Montessori nuevamente viene al rescate. El diseño de un ambiente Montessori es totalmente abierto: todo el ambiente puede verse desde el exterior del mismo; los baños de los niños están integrados al ambiente y a la vista; no hay acciones que puedan ocultarse y el equipo que trabaja con los niños lo hace con transparencia hacia quien los supervisa. Destaco esto porque es un tema, como tantos otros, que suelen frenar las mejores intenciones. Y destaco también que el maltrato físico y verbal a los niños no es potestad de los varones, por lo que prevenirlo siempre es necesario.

3.f. Cuidar a los más pequeños de los más pequeños

La cobertura de instituciones que brindan cuidado y/o propuestas pedagógicas a niños de 0-3 años es ínfima y casi inexistente en poblaciones pobres y vulnerables. Sin embargo, es precisamente en esos tres primeros años, la “primera” primera infancia³², cuando se generan las disparidades

³² | Suele denominarse primera infancia a las edades previas a la inserción escolar de un niño, lo que suele variar de país a país, por lo que es poco útil y arbitraria.

en habilidades cognitivas y no cognitivas que suelen acompañar a las personas por el resto de su vida.

James Heckman, Premio Nobel de Economía y una de las voces más autorizadas sobre la efectividad de las políticas en primera infancia, destaca precisamente esto:

1. las brechas en habilidades -tanto cognitivas como no cognitivas- entre segmentos socioeconómicos ya se observan en niños de tres años y persisten a lo largo de la vida
 - a. pero estas habilidades evolucionan y son sensibles a inversiones y a entornos ricos;
2. las escasas evaluaciones de calidad sobre intervenciones en primera infancia, aquellas que han seguido a individuos a lo largo de su ciclo de vida y con grupo de control riguroso, destacan que los programas más efectivos suelen caracterizarse por un énfasis en las habilidades no cognitivas.

Lo anterior: señala, por un lado, la importancia de priorizar el desarrollo de habilidades antes de los tres años y, además, nos da una pista sobre el énfasis que debe tener el cuidado en este tramo etario: la riqueza del entorno emocional es crucial en cualquier acción que emprendamos hacia la “primera” primera infancia. Un cuidado desde el afecto habilitará el aprendizaje. Sin abrazos, aliento, risas y canciones un niño no aprende; con ellos, sus capacidades innatas florecen. Quienes enriquecen el entorno afectivo de un niño son las personas de su comunidad: sus cuidadores primarios y quienes los rodean. Se podría jerarquizar y fortalecer la calidad del cuidado en ese mismo entorno, no de un modo dissociado de éste. De hecho, el cuidador de la economía social que aprende a cuidar desde el afecto y maneja aspectos pedagógicos sencillos pero sólidos pueda ser quizás el eslabón más importante un cambio en pautas de crianza y en la visión del niño como un ser pleno a respetar y acompañar.

3.g. Cuidar qué y cómo damos de comer

Ya vimos el problema nutricional que viven hoy los más pequeños. Frente a eso, la cocina de 0 a 3 años presenta una gran oportunidad: las porciones son reducidas, la introducción de alimentos es más fácil -no hay hábitos previos adversos- y la sencillez de los métodos de preparación está en línea con las posibilidades de cocina en los hogares de menores ingresos. Es enteramente factible que los niños de 0 a 3 años tomen agua en lugar de bebidas azucaradas, que prueben las frutas, pero no sus jugos -que pierden las fibras-, que coman alimentos sin sal y que tampoco se agregue azúcar ni se privilegien harinas -galletitas o pan- y que, por último, se incorpore la dosis correcta de proteínas y grasas -ni más ni menos y se diversifiquen sus fuentes.

Y una oportunidad más corona las anteriores: que los niños, dentro de sus posibilidades, ayuden a cocinar y a poner y levantar la mesa, y coman a su ritmo y junto con los adultos. El contacto con los alimentos y su manipulación implican un ejercicio motriz y sensorial rico, acercan al niño a la experiencia culinaria, refuerzan su autonomía y lo invitan a explorar la nutrición desde lo lúdico. Relacionado con lo anterior es promover la autonomía en la mesa: un niño que come por sus propios medios es un niño que tarda más, se ensucia más, pero que también se divierte más, comparte, aprende a distinguir texturas, sabores, temperaturas, come lo que ve a otros comer y asimila la centralidad del ritual de la comida como momento de encuentro.

Dar tiempo y relevancia a la alimentación en el cronograma de los ECAI hablaría a gritos de la importancia real que se le da. Cocineros agotados que hacen todo el trabajo y niños a los que alimenta un adulto -con cierto apuro- son una oportunidad perdida. Niños y adultos que se sientan juntos a la mesa, todos a comer al mismo tiempo, dándole centralidad, tiempo y disfrute al momento son niños y adultos más sanos y felices.

El contacto con los alimentos y su manipulación implican un ejercicio motriz y sensorial rico, acercan al niño a la experiencia culinaria...

Abordar la nutrición desde la calidad de los ingredientes, la sencillez de elaboración y el involucramiento de niños y adultos es una suma de oportunidades que vale la pena aprovechar. Un desafío titánico pero prometedor.

4. El origen de estas ideas

Muchas de las ideas aquí plasmadas tuvieron su origen durante mi paso por el Programa Argentina 2030 de Jefatura de Gabinete de Ministros, durante el 2017³³. Ese origen mucho tuvo que ver con el ejercicio de construcción de una visión compartida que se hizo desde el programa. Eso atrajo voces distintas, de disciplinas y campos de acción variados, que en algunos casos compartían inquietudes y muchas veces tenían ópticas distintas, lo que enriquecía el análisis y el proceso creativo y conjunto de buscar respuestas de calidad para la política pública. El equipo de Argentina 2030 en 2017 era pequeño pero multidisciplinario, incluyendo especialidades tan diferentes como macroeconomía, estrategias micro de desarrollo económico y social, innovación científica y tecnológica, desarrollo urbano, educación, temas laborales. Eso nos ayudaba a estar

33 | De hecho, una parte importante de lo que aquí está escrito es parte de un documento no publicado sobre este tema que escribí con la colaboración de Soledad Guilera y de Eduardo Levy Yeyati, al que llamamos “Crianza Juntos - Cuidado con calidad para la infancia vulnerable de la mano de la economía social”.

atentos y nos hacía capaces de procesar temas diversos y de mirarlos de modos distintos: lo que a uno le parecía terriblemente aburrido a otro fascinaba y lo detectaba como un tema de política pública relevante; así, juntos construimos, creo, una experiencia rica. La riqueza del equipo mucho tenía que ver con la convocatoria y el liderazgo de Eduardo Levy Yeyati, quien nos dio libertad y guía en desarrollar algunas temáticas que veíamos surgir de modo repetido en las voces de actores diversos.

Los temas que nos ocuparon en el 2017 de Argentina 2030 incluyeron educación y trabajo, desarrollo productivo, y bienestar, inclusión e igualdad de oportunidades; también algunos más enfocados como los desafíos económicos del envejecimiento poblacional, el futuro de las ciudades, la planificación estratégica a nivel país, y la innovación en el agro para el desarrollo.

En discusiones sobre educación, producción, desarrollo humano, y demografía -entre otros- la inquietud por el cuidado en la primera infancia fue expresada, espontánea y reiteradamente, por referentes del Estado, la sociedad civil, y la academia. Surgía, además, para nuestra sorpresa, en discusiones diversas y en momentos inesperados. Se la mencionaba como un tema a resolver en relación a objetivos diversos como lograr una inserción laboral femenina satisfactoria, en particular en segmentos vulnerables; como algo necesario para contar con el capital humano que permita un desarrollo sustentable del país; y, por supuesto, para garantizar una primera infancia plena.

Tuvimos la oportunidad de compartir discusiones con unos 2.500 participantes de perfiles muy diversos y provenientes de todo el país. Colaboraron con nosotros en el armado de jornadas la Universidad del Litoral, la de Buenos Aires, la Nacional de Cuyo, di Tella y la Hebrea de Jerusalén; el Ministerio del Interior y el de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; la CAF y el Banco Mundial. La invitación a pensar juntos, a poner la Argentina del 2030 como meta y como anhelo dio lugar a una convocatoria amplia y diversa, en la que surgieron diagonales inesperadas.

Un ejemplo de esas diagonales inesperadas fue el considerar el cuidado de la primera infancia desde varias aristas. Este ejercicio tuvo varias instancias. Una fue la de los eventos ya mencionados. Otra fue el trabajo de gestar el libro que lanzamos desde Argentina 2030 en noviembre de 2017 con la participación de la Vicepresidente de la Nación la Lic. Gabriela Michetti. Ese libro se llama "100 políticas para la Argentina del 2030". Esta publicación es fiel reflejo de la convocatoria al diálogo en pos de una Argentina próspera³⁴ que se hizo desde el programa. El

34 | Los invito a que descarguen gratis el libro sitio de Argentina 2030 y lo lean: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/noticias-descarga-el-libro-electronico-100-politicas-para-la-argentina-del-2030>

libro consiste en 100 respuestas a una misma pregunta, dadas por 100 argentinos destacados en campos tan diversos de acción como la cocina, la navegación aeroespacial, la sociología, la biotecnología, el cine o la neurociencia. La pregunta en cuestión es: "Si tuviera que escoger una política o reforma en su campo de conocimiento o actuación, con vistas a la Argentina del 2030, ¿cuál propondría?" Varios ensayos de "100 Políticas para la Argentina del 2030" nutrieron la visión de Crianza Juntos. "Un shock de capital humano de niños y jóvenes vulnerables", de Mariano Tommasi destaca la urgencia en poner el tema en agenda y generar acciones contundentes; "Política integral de Cuidados", de Enrique Valiente Noailles, da una mirada más amplia sobre el cuidado dependientes; "Proteger y promover el capital mental argentino", de Facundo Manes señala la relevancia de intervenir en la primera infancia; "Irreverencia Creativa", de Alberto Rojo, destaca la unidad del conocimiento y el de las artes con las ciencias, importante para el trabajo pedagógico; "Un sistema previsional sostenible", de Rafael Rofman, nos interpela sobre la asignación de recursos que estamos haciendo con respecto a nuestros niños, que son nuestro futuro pero están sumidos en un 50% en la pobreza, en relación a nuestros adultos mayores, que reciben jubilaciones quizás magras y seguramente menores a las deseables, pero cuyo nivel de pobreza es mucho menor al promedio.

... la inquietud por el cuidado en la primera infancia fue expresada, espontánea y reiteradamente, por referentes del Estado, la sociedad civil, y la academia.

Otra actividad en Argentina 2030 nutrió la visión que este ensayo esboza: las reuniones del Consejo Presidencial Argentina 2030 con el Presidente Mauricio Macri. Las conversaciones durante la reunión del Consejo Presidencial del 24 de agosto de 2017 reflejan la mirada que estábamos generando sobre el cuidado de la primera infancia. Como da cuenta la gacetilla en el sitio Web de Argentina 2030, dos de las presentaciones en esa reunión hacían mención directa, desde dos ángulos, sobre el tema: "Se compartió la convergencia de una visión sobre la urgencia, el imperativo moral y el alto retorno de inversión en primera infancia. En relación con eso, Valiente Noailles³⁵ destacó la necesidad de un sector de cuidado de calidad que tome en cuenta la deteriorada inserción laboral de mujeres con hijos en sectores vulnerables ... Fanelli³⁶ destacó que la Argentina transita el bono demográfico, es decir, el momento en que la población laboralmente activa supera la pasiva, una oportunidad histórica para crecer que finalizará entre 2035-2040, tras lo que viene la etapa de envejecimiento. El bono demográfico puede ayudar a ordenar la agenda, porque tenemos ahora la máxima oferta laboral y de ahorristas y el

35 | 19 de mayo de 2018: Enrique Valiente Noailles, Miembro del Consejo Presidencial Argentina 2030.

36 | 19 de mayo de 2018: José María Fanelli, Miembro del Consejo Presidencial Argentina 2030.

desarrollo de nuestro país depende cómo lo aprovechemos ... aumentar la participación laboral de las mujeres, en especial las jóvenes con hijos, que han sido crecientemente excluida”.

Como abrupto resumen, sólo quiero agregar que las ideas y las propuestas, especialmente las mejores, son herederas de las ideas y del trabajo de muchas personas. Agradezco a todos los aquí nombrados, a los muchos que no, y a los que espero se interesen por algo de lo que aquí está escrito y lo mejoren en teoría y práctica por encima de todo lo imaginable. Así progresa un país.

Bibliografía

Repetto, D.; Díaz Langou, G; Aulicino, C; de Achával, O.; Acuña, M.; El futuro es hoy. Primera infancia en la Argentina; CIPPEC - Editorial Biblos: Buenos Aires, 2016, p. 47.

Repetto, D.; Díaz Langou, G; Aulicino, C; de Achával, O.; Acuña, M (2016). Baker Henningham y López Boo (BID, 2010).

Gettler, Lee; McDade, Thomas W.; Feranil, Alan B; Kuzawa, Christopher W.; Longitudinal evidence that fatherhood decreases testosterone in human males; Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America; 2011.

Gráfico 1



Gráfico 2



Licenciada en Estudios Internacionales,
Universidad Torcuato di Tella (UTDT).
Magíster en Políticas Públicas y
Gerenciamiento del Desarrollo,
UNSAM y Universidad de Georgetown.
Directora del Programa de
Protección Social de CIPPEC

Gala Díaz Langou Alejandro Biondi

Licenciado en Estudios Internacionales,
Universidad Torcuato di Tella (UTDT).
Analista del Programa de
Protección Social de CIPPEC.
Docente y asistente de
investigación (UTDT)

**Género | Primera infancia | Cuidados | Derechos | Transición demográfica
Protección Social | Políticas públicas | Argentina**

LAS AGENDAS DE GÉNERO Y PRIMERA INFANCIA EN ARGENTINA: Sinergias, desafíos y recomendaciones en clave de derechos y desarrollo

Introducción

Todo análisis del estado de los derechos de los niños³⁷ en Argentina exige

³⁷ | El uso de un lenguaje que no discrimine por género es una de las preocupaciones de los autores. Sin embargo, dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar el femenino y el masculino en simultáneo para visibilizar la existencia de todos los géneros, se optó por emplear el genérico tradicional masculino. Se entiende que todas las menciones en genérico representan siempre a todos los géneros, salvo cuando se especifique lo contrario.

enfocarse también en la situación de los derechos de las mujeres, y viceversa. Ambas corrientes están lejos de ser opuestas en sus objetivos, y es posible y deseable que se articulen en respuestas de política pública integrales por parte del Estado (Repetto, Díaz Langou, Aulicino, De Achával, y Acuña, 2016: 29). Este artículo se inscribe en el espacio de diálogo entre ambas corrientes y se propone dar cuenta de una doble realidad: que las agendas de género y primera infancia deben ambas ser prioridades de política pública y, además, que no deben serlo como compartimientos estanco sino que su abordaje conjunto desde el Estado involucra importantes sinergias.

La agenda y el enfoque de género, tal como se lo entiende en este trabajo, parte de considerar a este atributo como una categoría relacional que refiere a lo femenino y lo masculino como conceptos socialmente construidos, que están lejos de ser un mero reflejo o elaboración de aspectos biológicos. Así, el “ser hombre” y “ser mujer” como estereotipos reduccionistas son resultado de procesos de aprendizaje en los que intervienen patrones sociales, normas y coerción (Valle Rodríguez y Eramis, 2006: 8). A su vez, los roles sociales se suelen asignar diferencialmente a partir de dichos estereotipos, en desmedro de la equidad entre los géneros. Este proceso se ve reforzado paralelamente por un punto de partida cultural de subordinación de lo “femenino” a lo “masculino”, y una primacía de lo masculino como categoría universal desde la cual se analiza y decide bajo una supuesta neutralidad (incluyendo en el ámbito de las políticas públicas) (Molyneux, 2007: 44). El género se encuentra, entonces, en el centro de un sistema de poder que organiza las relaciones entre varones y mujeres de manera jerárquica y desigual para con ellas en la mayoría de los ámbitos (Valle Rodríguez y Eramis, 2006: 8). Con este marco, la equidad o justicia de género se entiende “como el logro de la igualdad entre mujeres y hombres en conjunto con las medidas para reparar las desventajas que llevan a la subordinación de las mujeres” (Benavente y Valdés, 2014: 16) (Goetz, 2007).

La agenda de primera infancia, por su parte, pone en el centro del análisis al período de la vida de los niños que abarca desde los 0 hasta los 4 años de edad, momento en que comienza la educación obligatoria (Repetto, Díaz Langou, Aulicino, De Achával, y Acuña, 2016). Se trata de una etapa crucial en la vida de las personas por múltiples razones, vinculadas fundamentalmente con exigencias de equidad social pero también con consideraciones subsidiarias de desarrollo económico, como se explicará en el siguiente apartado. La primera infancia es, además, un período del ciclo de vida donde se requiere en gran medida ser cuidado (Filgueira, Martínez y Rossel, 2016: 12). Esta observación, a primera vista obvia, cobra especial relevancia desde una perspectiva de género. La variable vinculada con el cuidado representa un nexo directo entre las

agendas de primera infancia y género, dado que son las familias y, dentro de ellas, las mujeres, las que sistemáticamente asumieron la mayor parte de las responsabilidades de cuidado infantil.

El vínculo entre ambas agendas debe, no obstante, abordarse en el marco más amplio de un análisis de los regímenes de bienestar, es decir, la “forma conjunta e interdependiente en que se produce y distribuye el bienestar por parte del Estado, el mercado y la familia” (Esping-Andersen, 2000: 52-53). El análisis de los regímenes de bienestar toma en cuenta los niveles de desmercantilización (el grado en que los Estados garantizan derechos económicos y sociales a las personas por fuera de los mecanismos de intercambio mercantil) y desfamiliarización (el grado en que los Estados reducen el nivel de dependencia de las personas respecto de sus familias) (Esping-Andersen, 2000). El concepto de desfamiliarización fue profundizado por las corrientes feministas, al analizar el rol que los regímenes asignan a las mujeres en la construcción de los modelos familiares (Repetto, Díaz Langou, y Aulicino, 2012: 11-12). Es desde las críticas feministas, que reivindican el valor de las tareas domésticas como trabajo no remunerado, que surge el concepto del cuidado. Como detallan Rodríguez Enríquez y Marzonetto (2015: 105), “la noción de cuidado refiere a las actividades indispensables para satisfacer las necesidades básicas de la existencia y reproducción de las personas, brindándoles los elementos físicos y simbólicos que les permiten vivir en sociedad”. En particular, el cuidado permite atender los requerimientos físicos y emocionales de los niños, adultos mayores dependientes y personas enfermas o con discapacidades. Incluye no solo el cuidado directo de otra persona sino también lo relativo a garantizar las precondiciones para la realización del cuidado (como la compra de insumos) y la gestión del cuidado (las actividades de coordinación, traslados y supervisión) (Rodríguez Enríquez y Marzonetto, 2015: 105).

De este modo, la aplicación de la perspectiva de género al tradicional análisis de regímenes de bienestar permite pensar a las cuatro instituciones que proveen bienestar (Estado, mercado, familia y comunidad), como instituciones que también poseen un rol específico en la provisión de cuidado (Repetto, Díaz Langou y Aulicino, 2012: 15). Se configura, así, una “organización social del cuidado”, determinada por la manera en que cada una de las cuatro instituciones mencionadas produce y distribuye cuidado, y por cómo están vinculadas entre sí. Esta visión sobre la arquitectura de la provisión y distribución del cuidado se halla estrechamente

... las agendas de género y primera infancia deben ambas ser prioridades de política pública y, además, que no deben serlo como compartimientos estanco sino que su abordaje conjunto desde el Estado...

vinculada con el concepto de “diamante del cuidado”, que resume gráficamente la presencia de los cuatro actores y sus múltiples relaciones potenciales entre ellos (Rodríguez Enríquez y Marzonetto, 2015: 105) (Razavi, 2007: 21). (Gráfico 1)

La principal utilidad de un análisis de la organización social del cuidado en este sentido radica en que permite visualizar los costos diferenciales que el cuidado supone para las familias según el peso relativo de los distintos pilares en la provisión de cuidado, en particular, de niños (el foco de este estudio). Retomando el argumento del artículo, en Argentina (y en buena parte de América Latina), la confluencia simultánea de dos factores vinculados con la organización social del cuidado es lo que permite comprender el vínculo estrecho entre las agendas de género y primera infancia.

El primer factor remite a la importancia de garantizar el cuidado en la primera infancia. Las características y la calidad del cuidado en esta etapa temprana de la vida son centrales debido a que es en este momento cuando las personas “desarrollan sus capacidades psíquicas, mentales, emocionales y de aprendizaje que los influirán por el resto de sus vidas” (Pautassi y Zibecchi, 2010: 9). Es crucial, entonces, garantizar los recursos, el acompañamiento y el entorno de calidad para que esas capacidades puedan desarrollarse, lo que involucra no solo la dimensión física (vinculada con el acceso a una nutrición y a prestaciones de salud de calidad), sino también la emocional y cognitiva (donde es fundamental la estimulación temprana, la educación inicial y las relaciones establecidas entre quien cuida y quien es cuidado) (Repetto, Díaz Langou y Aulicino, 2012: 16).

Un segundo factor, que no discute la centralidad de garantizar el cuidado en la primera infancia, sí problematiza la organización social de ese cuidado y remarca su carácter injusto, en dos niveles. Por un lado, al nivel del diamante del cuidado, donde la distribución es inequitativa entre las cuatro instituciones mencionadas y recae en mayor medida en los hogares. Por el otro, al interior de dichos hogares, donde la distribución es desigual entre varones y mujeres, dado que la proporción de la responsabilidad que recae sobre hombros femeninos es notoriamente mayor (Rodríguez Enríquez y Marzonetto, 2015: 106). La confluencia de ambos factores (la prioridad de garantizar el cuidado infantil y la realidad actual de su fuerte familiarización y feminización) es el eslabón fundamental que permite comprender la interdependencia entre ambas agendas.

A partir de esta introducción conceptual a las dos agendas en cuestión y a la centralidad del cuidado, el documento se estructura en 4 secciones. En primer lugar, se presentan los principales argumentos que explican la urgencia de poner las consideraciones de primera infancia y género como prioridades en la agenda de políticas públicas del país. Con ese

marco, se elabora un diagnóstico de situación y de políticas que ilustra el escenario actual en ambas temáticas. Finalmente, se proponen una serie de recomendaciones de política pública para dar respuesta a los desafíos identificados y se incluyen algunas reflexiones en torno a las condiciones de factibilidad institucionales para la implementación de las propuestas.

Justificación³⁸

Las problemáticas enfrentadas por mujeres y niños como sujetos de derechos requieren ser jerarquizadas en la agenda de políticas públicas argentina. Una vez presentado el marco conceptual de ambas corrientes y establecidos los puntos de sinergia entre ellas, cabe profundizar en los argumentos que dan cuenta del carácter prioritario de las dos agendas.

La primera infancia y la equidad de género desde un enfoque de derechos

El enfoque de derechos para las agendas de políticas públicas aquí desarrolladas implica que el objetivo de las intervenciones del Estado debe ser garantizar y ampliar los derechos que poseen los niños más pequeños y las mujeres, en virtud de los compromisos normativos asumidos por el Estado en instrumentos nacionales e internacionales.

En este sentido, la relevancia de avanzar en las políticas para la primera infancia se centra en la urgencia de garantizar el pleno goce de los derechos de los niños más pequeños, establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989. La Convención implicó un cambio radical. Hasta el momento de su sanción, los niños eran considerados como “menores” y objetos de protección y tutela. Este modelo tutelar, o Doctrina de la Situación Irregular, entendía que tanto los niños y los adolescentes infractores de la ley penal como aquellos en situación de riesgo (abandono material o moral o que no recibían los cuidados que corresponden) debían caer bajo la “protección” paternalista del Estado: los “menores” fueron objeto de control y represión o de compasión y beneficencia (Moro, 1997). Por otra parte, los “niños” eran aquellos que contaban con una familia y un nivel de vida aceptable, y su crianza era potestad de sus familias, en el ámbito privado. Si no contaban con estas cualidades, eran “menores”, objetos privados de voz, opinión y hasta libertad, ya que debían ser separados del medio familiar (Zeledón, 2015).

Es crucial, entonces, garantizar los recursos, el acompañamiento y el entorno de calidad para que esas capacidades puedan desarrollarse...

38 | Los apartados sobre primera infancia en esta sección se basan en el libro *El futuro es hoy*, de Repetto, Díaz Langou, Aulicino, Achaval y Acuña (Buenos Aires, 2016).

La Convención, en cambio, entiende que todos los niños son sujetos plenos de derechos. A su vez, son los adultos quienes tienen la obligación de asegurar el acceso efectivo de los niños a esos derechos. Por adultos se entiende tanto a las familias como a la comunidad y a los Estados. Las familias constituyen el grupo fundamental y medio natural para el desarrollo de los niños y los Estados deben respetar su rol, apoyarlas y fortalecerlas en su tarea. En particular, los Estados constituyen los garantes últimos del cumplimiento de los derechos del niño y deben velar por que todas las medidas tomadas en instituciones públicas o privadas tomen en cuenta el interés superior del niño (artículo 3 de la Convención).

La Convención implica no solo un punto de quiebre en términos de la manera en que se entiende a la infancia (como concepto históricamente construido), sino que también redefine la relación entre el Estado y la infancia. Como fue mencionado, el niño pasa de ser un objeto de la intervención paternalista a un sujeto pleno de derechos. Esto no implica únicamente una afirmación declamatoria: supone que el niño (y no solo el niño pobre) se transforme en un sujeto de políticas por lo que es hoy y no en relación con su potencialidad como futuro adulto (López y D'Alessandre, 2015: 8). La infancia, hasta ese momento relegada al ámbito privado de las familias, a la intervención tutelar del Estado o de la caridad, pasa a ocupar el centro de la agenda pública, con un Estado presente en todos los aspectos que involucran la vida de los niños y con la posibilidad concreta de terminar con la cultura de discrecionalidad de los adultos (padres, funcionarios, poder judicial, sector privado) sobre los niños (Bustelo, 2005: 267).

En el ámbito nacional, la Argentina ratificó la Convención en 1990 y, en 2006, se sancionó la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Este instrumento establece el marco para la creación de sistemas integrales de primera infancia basados en derechos a nivel nacional, en consonancia con el nuevo paradigma. La Ley 26.061 se articula con otras normas nacionales que garantizan, a su vez, derechos a la vida y la salud integral, a un embarazo, parto y posparto seguro y respetado, a que el recién nacido sea tratado con respeto y dignidad y a que quede asegurado su derecho a la identidad y a una alimentación y nutrición adecuada (Repetto, Díaz Langou, Aulicino, De Achával, y Acuña, 2016: 85-86).

En lo que hace a la agenda de género, por otro lado, también existe un importante entramado normativo que establece la desigualdad de género como una violación de los derechos individuales y colectivos de las mujeres que requiere la intervención del Estado. En el plano internacional, Argentina suscribió una serie de tratados en la materia. Este es el caso de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), que no sólo proscribe la discriminación por

género sino que también exige a los Estados parte que tomen medidas activas para contrarrestar los roles estereotípicos que se asignaron tradicionalmente a varones y mujeres en las sociedades (con énfasis en la familia, la política y la vida pública, la educación y el mercado de trabajo). En la región –y con foco específico en la violencia de género–, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994) establece que los Estados parte deben eliminar la violencia contra la integridad física, sexual y psicológica de las mujeres, y también garantizar su autonomía económica y participación amplia en los procesos de toma de decisiones en ámbitos privados y públicos. Estas dos últimas dimensiones son retomadas por la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995), que también jerarquiza otros objetivos estratégicos en pos de la equidad de género, como la necesidad de revertir la feminización de la pobreza y garantizar dispositivos específicos para potenciar la formación de las mujeres. Finalmente, en el marco de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible (2015) y, especialmente, en su Objetivo 5, se remarca la importancia de la igualdad de género con énfasis en el goce de derechos sexuales y reproductivos, la autonomía económica y el acceso al mercado de trabajo y a puestos de toma de decisión.

... un Estado presente en todos los aspectos que involucran la vida de los niños y con la posibilidad concreta de terminar con la cultura de discrecionalidad de los adultos...

En el plano doméstico, por su parte, existe un marco normativo específico que contempla distintas dimensiones de las inequidades de género. Los instrumentos que integran este marco refieren a derechos sexuales y reproductivos (Ley 25.673 de Salud Sexual y Procreación Responsable y Ley 26.150 Programa Nacional de Educación Sexual Integral); violencia de género (Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales); identidad de género (Ley 26.743 de Identidad de Género); representación en la política y la vida pública (Ley 24.012 de Cupo Femenino, Ley 25.674 de Cupo Sindical Femenino y Ley 27.412 de Paridad de Género en las listas legislativas) y no discriminación en el mercado laboral (artículos 17, 81 y 172 de la Ley 20.744 Régimen de Contrato de Trabajo), entre otras dimensiones.

Primera infancia, equidad de género y desarrollo

Existe otro conjunto de argumentos que permiten establecer la importancia de la primera infancia y la superación de las inequidades de género como prioridades de política pública. Estos argumentos, que pueden resultar muy útiles a la hora de incidir en la agenda de políticas públicas,

deben ser entendidos, sin embargo, como argumentos subsidiarios al ya analizado enfoque de derechos. Esto es así porque parten de una mirada que valoriza a las personas instrumentalmente por su rol de adultos productivos en el futuro (en el caso de los niños) o en la actualidad (en el caso de las mujeres), de cara a prioridades vinculadas con el desarrollo sostenible y el crecimiento económico.

En primer lugar, la jerarquización de las agendas de primera infancia y género es imperiosa dado el avance de la transición demográfica en Argentina. Dentro de 25 años, en el año 2043, Argentina será una sociedad envejecida. Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), mientras la población total aumentó 17% entre 2001 y 2015, el grupo de 0 a 4 años creció apenas 5%. Estos datos son reflejo del proceso demográfico que está atravesando la Argentina, que involucra tres etapas: 1) sociedades jóvenes con altas tasas de dependencia infantil por alta fecundidad; 2) sociedades adultas por una disminución de la fecundidad pero con baja proporción de adultos mayores, por lo que las tasas de dependencia se mantienen bajas; y 3) sociedades envejecidas con altas tasas de dependencia, marcadas por una mayor proporción de adultos mayores por el aumento de la longevidad y una fecundidad que se mantiene baja (Repetto, Díaz Langou, Aulicino, De Achával y Acuña, 2016: 44). La Argentina (al igual que muchos otros países de la región) se encuentra en la fase intermedia, conocida como de “bono demográfico” y caracterizada por una baja tasa de dependencia. Esto implica que hoy hay proporcionalmente más personas en edad activa que en edades dependientes (niños y adultos mayores). La transición es causada por la caída de la fecundidad y el aumento de la longevidad, lo cual es reflejo de buenas noticias: las mejoradas condiciones de vida y el incremento en las posibilidades de las mujeres de gozar de sus derechos sexuales y derechos reproductivos. Sin embargo, el fin del bono demográfico implicará una serie de desafíos que se vinculan con poseer menos personas económicamente activas que personas que dependen de sus ingresos. El impacto de esta situación (en términos de la carga al Sistema Previsional, pero también producto de la menor participación laboral) es enorme.

El contexto en el que se encuentre el país para afrontar esa tercera etapa de la transición demográfica dependerá de si y cómo se logra aprovechar el bono demográfico actual. Para ello, los esfuerzos del Estado deberían estar centrados en tres objetivos, todos vinculados estrechamente con las prioridades marcadas por las corrientes de primera infancia y género: 1) alcanzar una tasa de fecundidad en torno al nivel de reemplazo y convergente entre grupos socioeconómicos; 2) lograr altas tasas de empleo femenino en todos los estratos sociales; y 3) reducir la pobreza infantil, priorizando a los niños como la categoría de población a proteger (Figueira y Aulicino, 2015: 6-7).

A su vez, en el marco de los desafíos y las prioridades que se desprenden del contexto de bono demográfico, la jerarquización de las dos agendas aquí tratadas también supone otros retornos futuros de distinto tipo. En el caso de la inversión en primera infancia, múltiples investigaciones provenientes de las neurociencias permitieron establecer la importancia de los primeros años de vida (y la etapa prenatal) para el desarrollo cerebral (Araujo López Boo, 2010: 2). La estimulación temprana contribuye a generar más conexiones neuronales y un mayor desarrollo de las funciones cognitivas de los niños (Heckman, 2006). Los niños necesitan de un entorno estimulante, que implica cuidado, estimulación y nutrición de calidad, así como ambientes libres de estrés y toxinas ambientales. Los estudios realizados (tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo) muestran que los niños que crecen en un medio ambiente físico y humano empobrecido tienen mayores posibilidades de obtener resultados negativos durante la adolescencia y la edad adulta: menor desarrollo cognitivo y desempeño académico más bajos, comportamiento antisocial, menores salarios, problemas de salud mental y enfermedades crónicas como diabetes e hipertensión (Baker-Henningham y López-Boo, 2013) (Grantham-Mcgregor, 2009) (Barker, 1990). Todas estas cuestiones contribuyen, a su vez, a perpetuar el ciclo intergeneracional de la pobreza.

... la jerarquización de las agendas de primera infancia y género es imperiosa dado el avance de la transición demográfica en Argentina.

Así, la tasa de retorno para una sociedad de invertir en formación de capital humano en los primeros años de vida es muy alta. Heckman, por ejemplo, estimó que por cada dólar invertido en políticas adecuadas y de calidad de desarrollo infantil temprano de calidad existe un retorno de hasta 17 dólares (2006: 1901), mientras que algunas estimaciones muestran que el costo mundial que acarrea la falta de inversiones adecuadas en la primera infancia se encuentra en torno a un billón de dólares por año (Barnett, 2009: 8). El hecho de que las intervenciones sean de calidad, no obstante, constituye un factor clave, y su ausencia puede llevar incluso a resultados negativos (Barnett, 2009: 8) (BID y Diálogo Interamericano, 2017: 2).

En el caso de la inversión en políticas para dar respuesta a las prioridades de la agenda de género, por su parte, también existe evidencia específica sobre sus altos retornos económicos y sociales y sobre el impacto negativo en distintas variables micro y macroeconómicas de no tomar medidas. Por ejemplo, la feminización de las tareas de cuidado constituye un obstáculo concreto para la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, y existen tres canales principales a través de los cuales las brechas de género en el mercado laboral menoscaban el

rendimiento de la economía (Brosio, Díaz Langou y Rapetti, 2018: 12). Un primer canal enfatiza la subutilización de talento debido a la menor participación de las mujeres en el mercado de trabajo remunerado. Incrementar su participación implicaría un importante aumento en el PBI nacional agregado y per cápita (OECD, 2012) (McKinsey Global Institute, 2015) (ILO, 2017). Una segunda vía subraya la inversión insuficiente en el desarrollo de capital humano femenino, lo que reduce el stock agregado de capital humano presente y futuro y así limita la productividad (Esteve-Volart, 2009). En tercer lugar, en términos intergeneracionales, las inequidades de género relativas a las formas de empleo y los niveles de ingreso menoscaban el poder de negociación de las mujeres al interior del hogar. Y, dado que existe evidencia de que ellas son más propensas que sus pares varones a invertir en el bienestar de sus hijos, su menor poder de negociación puede cercenar el desarrollo presente del capital humano de los más jóvenes, así como la productividad económica futura (Brosio, Díaz Langou, & Rapetti, 2018: 12). El cierre o la reducción de las brechas, por otro lado, tiene impactos positivos al nivel microeconómico y también macroeconómico: si todos los países equipararan el progreso en paridad de género con el país más avanzado de su región, se estima que el PBI mundial aumentaría en 12 trillones de dólares hacia 2025, lo que también incrementaría los impuestos recaudados y permitiría financiar los mismos esfuerzos de cierre de brechas (McKinsey Global Institute, 2015) (ILO, 2017).

Diagnóstico

El cierre de las brechas de género y la priorización de los compromisos en materia de primera infancia contribuyen, como se mostró, a lógicas tanto de equidad como de eficiencia. A la vez, la ventana de oportunidad (y el desafío) que representa el bono demográfico imprime urgencia a la necesidad de lograr avances en ambas agendas. No obstante estos argumentos, en la Argentina de 2018 —25 años antes de la llegada del fin del bono demográfico—, los derechos de niños y mujeres están siendo vulnerados. Para identificar las recomendaciones de política pública necesarias para revertir esta situación, sin embargo, es preciso caracterizar el punto de partida actual en materia de género y primera infancia. Un diagnóstico en tal sentido requiere no solo profundizar en los indicadores situacionales sino también en la caracterización de las políticas ya existentes y en sus desafíos de calidad y cobertura.

Situación de la primera infancia y las mujeres argentinas

Desde el punto de vista situacional, existen cinco dimensiones clave desde donde caracterizar el escenario que surge de la intersección entre niñez y género.

En primer lugar, la tenencia de un hijo en Argentina parece no ser resultado de una decisión en la mayoría de los casos. En este sentido, los datos agregados 2010-2014 del Sistema Informático Perinatal (SIP Gestión) muestran que la proporción de los embarazos declarados como “no intencionales” o “no planificados” alcanza valores considerables para las mujeres madres de todas las edades: 6 de cada 10 de ellas reportaron en el posparto inmediato que su embarazo no había sido intencional. Entre las madres adolescentes (menores de 20 años), sin embargo, esa proporción se eleva a 7 de cada 10 y es incluso más alta entre las niñas madres (10 a 14 años) y en las provincias del noreste y noroeste argentino. Desde una perspectiva más amplia, el goce de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres sigue sin estar garantizado, ya sea entre niñas, adolescentes o adultas. En lo relativo a la fecundidad, el descenso de la tasa global (para todos los grupos de edades) no fue acompañado por un descenso paralelo de la tasa de fecundidad adolescente, que oscila en Argentina en torno a niveles altos en clave comparada, al igual que en el resto de América Latina (Binstock, 2016: 11). En concreto, según el último dato disponible, un 13,6% de los niños nacidos en un año corresponde a madres adolescentes de menos de 20 años (DEIS, 2016). De ellos, más de 2400 son de madres menores de 15 años, franja etaria especialmente vulnerable en la que prevalecen las maternidades forzadas y embarazos producto de abuso sexual (Binstock, 2016: 17). Además, al primer trimestre de 2017, 9 de cada 10 madres adolescentes de 15 a 19 años pertenecían a los tres deciles de menores ingresos (CIPPEC en base a EPH, 2017). El fenómeno del embarazo en la adolescencia debe entenderse necesariamente a la luz de la evidencia mencionada en torno a la intencionalidad del comienzo de la vida reproductiva.

El cierre de las brechas de género y la priorización de los compromisos en materia de primera infancia contribuyen, como se mostró, a lógicas tanto de equidad como de eficiencia.

Por otro lado, con respecto a la incidencia del aborto inseguro, cabe destacar que los datos oficiales disponibles en el país distan en buena medida de ser útiles para realizar un diagnóstico situacional completo y confiable en la materia (Amnistía Internacional, 2017: 2-3). No obstante estas limitaciones, los datos sí indican que el aborto inseguro se ubica desde hace tiempo como la principal causa de muerte materna a nivel nacional, lo que posiciona al fenómeno como problema de política pública. Según el anuario de la DEIS, de las 245 mujeres embarazadas que en 2016 fallecieron por distintas causas, un 17,6% lo hizo como resultado de un “embarazo terminado en aborto”.

En segundo lugar, como detalla Guillermo Sunkel (2006), en las últimas décadas se produjeron transformaciones profundas en la estructura de las familias en América Latina (y Argentina). La primera tendencia tiene que ver con la diversificación de las formas familiares: si bien el modelo tradicional de familiar nuclear biparental se mantiene como predominante, cedió terreno a los hogares nucleares monoparentales, unipersonales y nucleares sin hijos. Además, esta diversificación es heterogénea entre grupos socioeconómicos, con una mayor participación de hogares unipersonales en los niveles de ingresos más altos, y de familias extendidas o compuestas en los primeros deciles de ingreso (Sunkel, 2006: 8-9). Una segunda tendencia se vincula con la erosión del tradicional “modelo del hombre proveedor”, producto de la mayor (aunque hoy estancada) incorporación de la mujer al mercado laboral. Así, se configura un escenario de transición hacia más familias de doble ingreso entre aquellas nucleares biparentales (Sunkel, 2006: 10-11). Un tercer aspecto de cambio radica en la jefatura de los hogares, con una mayor proporción de familias con jefatura femenina y de hogares cuyo aporte económico principal es realizado por una mujer (Sunkel, 2006: 12). Finalmente, también se evidencia una reducción del tamaño promedio de familias y hogares, asociado con la caída en la tasa global de fecundidad (especialmente en Argentina, donde la transición demográfica se encuentra avanzada), la mayor participación femenina en el mercado de trabajo remunerado, y otros factores como las uniones más tardías, la postergación de la maternidad y el distanciamiento entre hijos. El tamaño de las familias, sin embargo, también presenta diferencias entre grupos socioeconómicos, con familias más extensas en los sectores de menores ingresos (Sunkel, 2006).

El cambio en la estructura típica de los grupos familiares tiene implicancias simultáneas tanto para los niños más jóvenes como para las mujeres, en sus roles de “hijos” y “madres”. Esto se debe a que las transformaciones mencionadas ponen en tensión el papel tradicional de las familias (biparentales nucleares) como proveedoras primarias de cuidado y, a la vez, el régimen de bienestar existente no logra relevar a las familias de su rol fundamental en la organización social del cuidado argentino (Repetto, Díaz Langou, Aulicino, De Achával y Acuña, 2016: 29).

En tercer lugar, la existencia de una organización del cuidado fuertemente anclada en las familias tiene implicancias en términos de género, como se anticipaba en la Introducción. La incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo remunerado no fue acompañada por una transformación significativa en la participación de los varones en las tareas domésticas y de cuidado, lo que se conoce como la “revolución estancada” (Cerrutti, 2003). Así, según los últimos datos disponibles, las mujeres participan casi el doble que los varones de las tareas de cuidado

de personas dependientes en el hogar (31,1% de ellas lo hace, mientras solo 16,8% de ellos participa). Asimismo, la cantidad de horas diarias dedicadas en promedio a esta tarea es de 3,8 entre los varones pero asciende a 6 entre las mujeres (Rodríguez Enríquez, 2014: 14). A su vez, existe también una serie de situaciones en las cuales el tiempo dedicado por las mujeres al trabajo no remunerado (que en la encuesta abarca no solo cuidados sino también tareas domésticas y de apoyo escolar) aumenta incluso más. Las jornadas de trabajo no remunerado se incrementan en la franja etaria de 30 a 59 años (7,1 horas), cuando ellas son cónyuges (7,6 horas), cuando hay niños en su hogar (más de 9 horas), cuanto menor es su jornada de trabajo en el mercado laboral (6,5 horas si trabajan hasta 34 horas semanales) y cuanto más bajo es el nivel de ingreso en su hogar (8,1 horas para aquellas en el quintil 1). Entre los varones, por otro lado, solo la presencia de niños en el hogar aumenta su dedicación a estas tareas, aunque en menor medida que para el caso de las mujeres (Rodríguez Enríquez, 2014: 21). (Gráfico 2)

... la jefatura de los hogares, con una mayor proporción de familias con jefatura femenina y de hogares cuyo aporte económico principal es realizado por una mujer.

La conciliación de la vida productiva con la reproductiva, entonces, se encuentra no solo fuertemente familiarizada sino también feminizada, con largas jornadas de trabajo total (remunerado, en el caso en que ellas estén insertas en el mercado laboral, y no remunerado) para las mujeres. Esto limita seriamente sus posibilidades de dedicar tiempo al autocuidado o a actividades de esparcimiento o capacitación (Rodríguez Enríquez, 2014: 20).

En cuarto lugar, la feminización de la conciliación ya descripta es un fenómeno inescindible de las brechas de género existentes en el acceso al mercado laboral y en el derrotero hacia una inserción estable y de calidad. En Argentina, a partir de la década de 1970, la tasa de actividad femenina experimentó un aumento significativo que se estancó, sin embargo, a principios de la década del 2000 (Beccaria, Maurizio y Vázquez, 2017) y en la actualidad asciende al 56,1% de ellas para el total de aglomerados urbanos relevados en la EPH (CIPPEC en base a EPH primer semestre, 2017). Para los varones de 16 a 65 años, por otro lado, la tasa de participación laboral asciende a un 80,7%, lo que deja establecida una brecha de 1,4 con ellas (más de 24 puntos porcentuales de diferencia). Sin embargo, las mujeres no solo sufren una mayor tendencia a ser excluidas del mercado de trabajo sino que, cuando logran ingresar, lo hacen en peores condiciones que los varones. En particular, las mujeres muestran mayores tasas de empleo no registrado (32,2% contra 30,2% entre los

varones) y precario³⁹ (36,3% contra 25,2%). Además, ellas trabajan más a tiempo parcial⁴⁰, o bien menos horas incluso cuando desearían trabajar más, fenómeno conocido como subocupación demandante⁴¹. Esta última situación alcanza al 7,6% de los varones pero asciende al 10% entre las mujeres (CIPPEC en base a EPH primer semestre, 2017).

Las brechas de participación descriptas se amplían al interior de los sectores más vulnerables y con menores niveles de educación y entre aquellas personas que viven en pareja o tienen hijos. Mientras que la participación laboral de los varones es 1,1 veces superior a la de las mujeres en el quintil de mayores ingresos, la brecha se amplía a 1,8 en el caso del quintil de menores ingresos, donde solo 4 de cada 10 mujeres participan del mercado de trabajo remunerado, contra 7 de cada 4 varones. (Gráfico 3)

Asimismo, la participación laboral de varones que no llegaron a completar el secundario es 1,9 veces mayor que la de las mujeres. Una situación similar se observa para el caso de las personas que tienen hijos o viven con su pareja. En el primer grupo, la tasa de actividad de ellos es 1,5 veces mayor que la de las mujeres y, en el segundo grupo, 1,7 veces mayor. En términos regionales también existen grandes heterogeneidades: en provincias como Santiago del Estero, Formosa y Chaco las tasas de actividad de los varones son alrededor de 2 veces superiores a las de las mujeres, mientras que en otras como CABA y Santa Cruz la brecha es inferior al promedio nacional (CIPPEC en base a EPH primer semestre, 2017).

De este modo, quedan delineadas dos trayectorias posibles para la mayoría de las mujeres argentinas en edad activa. Casi la mitad de ellas permanecerá “inactiva”, sin poder emprender o sostener una participación en el mercado laboral remunerado. La otra mitad –que sí logra incorporarse al mercado de trabajo– en general enfrentará, sin embargo, una “doble jornada” (de trabajo remunerado más no remunerado), en la medida en que mercantilizar el cuidado no resulte una opción viable. Además, en promedio, su trayectoria laboral y sus condiciones de empleo serán menos estable y de menor calidad, respectivamente, que la de sus contrapartes varones.

El encadenamiento de desafíos desarrollado hasta este punto posee, a su vez, implicancias en cuanto a la incidencia de la pobreza tanto entre los niños más pequeños como entre las mujeres. A nivel nacional, 24,9% de la población en general se encuentra en situación de pobreza por

39 | La tasa de empleo “precario” se define, en este estudio, como la proporción de la población económicamente activa que, o bien (i) está empleada en condiciones de informalidad, o bien (ii) que, trabajando menos de una jornada a tiempo completo, desea incrementar su tiempo de trabajo (subocupada demandante), o bien (iii) que, siendo cuentapropista, percibe ingresos inferiores a los de un salario mínimo vital y móvil.

40 | Empleos de menos de 40 horas semanales.

41 | Se entiende por tasa de subocupación demandante a la proporción de individuos que, habiendo trabajado menos de 40 horas en la semana de referencia, querían trabajar más horas.

ingresos. Esta proporción, no obstante, asciende a un 35,8% entre los niños de 0 a 4 años y a un 39,4% para el caso de los niños y adolescentes menores de 18 años (CIPPEC en base a EPH tercer trimestre, 2017). La pobreza se encuentra, entonces, infantilizada: hoy en día las peores condiciones de vida están concentradas en mayor proporción en los más jóvenes. Un fenómeno similar ocurre con la tasa de indigencia, nuevamente más pronunciada entre los niños y adolescentes. Estas tendencias también se verifican en los últimos años de acuerdo con otras maneras posibles de medir la pobreza. Así, según el relevamiento de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) del último censo, los niños de hasta 4 años que vivían en hogares con NBI eran casi el doble que las personas de la población en general que residían en hogares en las mismas condiciones (Repetto, Díaz Langou, Aulicino, De Achával y Acuña, 2016: 48). Los estudios sobre pobreza multidimensional⁴² en el país también ofrecen evidencia en este sentido. En 2015, por ejemplo, un estudio de UNICEF mostró que el 34,4% de los niños de 0 a 5 años estaba en una situación multidimensional de pobreza (con privaciones en alguno de sus derechos básicos a la nutrición, agua potable, saneamiento, vivienda, educación e información), y que entre un 18% y 22% de los niños que no están en situación de pobreza por ingresos sí lo están al tenerse en cuenta dimensiones no monetarias del bienestar (UNICEF, 2016: 12 y 22).

Las brechas de participación descriptas se amplían al interior de los sectores más vulnerables y con menores niveles de educación...

Por otro lado, si bien en Argentina la pobreza no se encuentra estrictamente feminizada, la incidencia de este fenómeno sí es marginalmente mayor en el caso de los hogares de jefatura femenina: 20,9% de ellos están en situación de pobreza, en contraste con un 19,9% de los hogares de jefatura masculina (EPH primer semestre, 2017). En el caso de aquellos hogares de jefatura femenina en donde además hay niños menores de 18 años, por su parte, la situación es preocupante: un 42,3% de éstos están en situación de pobreza, mientras el porcentaje desciende a un 30,6% para el caso de los hogares con hijos pero jefe varón (EPH primer semestre, 2017). La infantilización de la pobreza y la situación de pobreza más pronunciada de los hogares de jefatura femenina con hijos es un reflejo del hecho de que, en Argentina, tener hijos disminuye el nivel socioeconómico de la familia (Repetto, Díaz Langou, Aulicino, De Achával y Acuña, 2016: 52), a lo que se suman las ya mencionadas brechas experimentadas por las mujeres en el acceso al mercado laboral remunerado y las debilidades en el goce de derechos reproductivos. Como los

42 | Enfoque que busca trascender la óptica únicamente monetaria del bienestar. Existe una serie de metodologías diferentes para calcular pobreza multidimensional, el estudio de UNICEF citado utiliza la metodología Bristol-UNICEF/CEPAL.

niños consumen proporcionalmente más que los ingresos que generan, y –en Argentina y buena parte de América Latina– son las familias las que cubren ese déficit en gran medida, se empobrecen al invertir en bienes y servicios para sus hijos (Repetto, Díaz Langou, Aulicino, De Achával y Acuña, 2016: 52). (Gráfico 4)

En síntesis, la Argentina de 2018 exhibe un escenario en que: 1) las mujeres distan de poder gozar plenamente de sus derechos sexuales y derechos reproductivos, junto con 2) un contexto de erosión de las formas familiares tradicionales y sus posibilidades de proveer cuidado. Al mismo tiempo, sin embargo, 3) la organización social del cuidado sigue asignando un rol preponderante en esta tarea a las familias y, dentro de ellas, a las mujeres, las que, a su vez, 4) enfrentan mayores obstáculos para participar del mercado de trabajo remunerado y 5) lideran hogares que proporcionalmente se hallan más en situación de pobreza.

El mapa de las políticas públicas existentes

La intersección de los desafíos en materia de género y primera infancia y la relevancia de la variable del cuidado –que representa el vínculo fundamental entre ambas agendas– exige complementar el diagnóstico situacional con una evaluación del estado de situación de las políticas públicas en esta materia. Existe un consenso amplio en categorizar estas políticas en tres categorías: aquellas que brindan tiempo, servicios o dinero para cuidar (Pautassi, 2007: 10).

El primer tipo refiere en particular a los instrumentos que liberan tiempo del empleo para dedicarlo al cuidado, especialmente el régimen de licencias por maternidad, paternidad y familiares, herramienta clave para garantizar el derecho a cuidar de las familias y a ser cuidado de los niños. No obstante, en Argentina solo el 47,5% de los trabajadores y el 51,1% de las trabajadoras que son padres o madres están cubiertos (Díaz Langou, Caro Sachetti, 2017: 1). Además, el acceso a este derecho se encuentra condicionado por tres factores. En primer lugar, por el modo de inserción laboral de los adultos padres, dado que solo está garantizado para los trabajadores formales y excluye, por lo tanto, a asalariados informales, monotributistas y autónomos y también a aquellos padres y madres que están desocupados o inactivos. Incluso, al interior del universo que sí accede a las licencias, existen grandes heterogeneidades según si el trabajador se desempeña en el sector privado y está regido por la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) (y, a su interior, diferencias de acuerdo con Convenios Colectivos específicos), o bien si trabaja en el sector público nacional o provincial (Díaz Langou y Caro Sachetti, 2017: 4-5). En segundo lugar, el género del progenitor también condiciona las posibilidades de acceder a una licencia. El actual régimen no fomenta la

co-parentalidad: mientras la LCT estipula 90 días de licencia por maternidad, establece solo 2 días de licencia por paternidad, reproduciendo el sesgo maternalista en la provisión del cuidado (Díaz Langou, Caro Sachetti, 2017: 5). En tercer lugar, el formato de familia también condiciona el goce de la licencia. En la actualidad, el esquema vigente no otorga los mismos derechos a las familias tradicionales con hijos biológicos que a las familias homoparentales o adoptantes, cuyos padres no gozan de licencia (Díaz Langou, Caro Sachetti, 2017: 8).

El segundo tipo de políticas consiste de la provisión pública de instituciones de cuidado, enseñanza y crianza (CEC), la tríada de acciones destinada a la primera infancia (Cardini, Díaz Langou, Guevara y De Achával, 2017: 1). En Argentina, según los últimos datos disponibles, solo un 32% de los niños de 0 a 4 años asiste a algún tipo de institución de CEC, y la oferta existente presenta dos grandes problemas. En primer lugar, es heterogénea. Esto se plasma en la coexistencia de formatos institucionales muy distintos y de diferente pertenencia sectorial (jardines maternos y jardines de infantes del Ministerio de Educación y Centros de Desarrollo Infantil del Ministerio de Desarrollo Social) (Cardini, Díaz Langou, Guevara y De Achával, 2017: 2). Estos espacios pueden ser, a su vez, de gestión pública, privada o comunitaria, y depender de distintos niveles de gobierno. La heterogeneidad se evidencia también en las características y calidad variadas de los distintos formatos institucionales (Cardini, Díaz Langou, Guevara y De Achával, 2017: 4). En segundo lugar, y al mismo tiempo, la oferta es fragmentada. Esta segunda falencia se manifiesta en el acceso diferencial a la oferta según el sector socioeconómico: la tasa de asistencia a instituciones CEC de niños de 0 a 4 años pertenecientes a hogares del quintil más rico del país más que duplica a la del quintil más pobre (52,1% contra 20,7%, respectivamente) (Cardini, Díaz Langou, Guevara, & De Achával, 2017: 4). Además, el hecho de que en el quintil más rico prepondere la participación de oferta del sector privado sugiere que la menor asistencia en los quintiles de menores ingresos no representaría una decisión voluntaria de las familias sino que respondería a la falta de recursos propios para suplir el déficit de la oferta estatal. A esto se añade una inequidad por edad (los niños más pequeños son los que menos acceden a la oferta de CEC) y otra regional (entre jurisdicciones del país y según el carácter urbano, periurbano o rural del territorio) (Cardini, Díaz Langou, Guevara y De Achával, 2017: 6).

... el régimen de licencias por maternidad, paternidad y familiares, herramienta clave para garantizar el derecho a cuidar de las familias y a ser cuidado de los niños.

La estrategia de dinero para cuidar consiste en apoyar a las familias monetariamente para que todas aquellas que lo deseen puedan mercantilizar el cuidado, mediante la contratación de servicios o personas que puedan suplir estos roles. Tres de cada cuatro familias en Argentina reciben algún tipo de transferencia por parte del Estado a través de tres canales: las Asignaciones Familiares contributivas (para los hijos de trabajadores formales hasta determinado nivel de ingresos), la Asignación Universal por Hijo (AUH) (para los hijos de trabajadores informales o desempleados) y una transferencia tácita, a través de la deducción del impuesto a las ganancias (para los trabajadores formales de mayores ingresos). Este esquema es, por una parte, regresivo, en tanto cubre más a las familias de mayores ingresos. Por otra parte, es inequitativo, dado que una familia que deduce ganancias puede recibir un monto mucho mayor que quien cobra AUH con menos requisitos (Díaz Langou y Acuña, 2016). Así, no solo no existen en el país transferencias especialmente diseñadas para cuidar, sino que las políticas existentes que alcanzan a los hogares de menores recursos igualmente no permiten hacerlo, dado que sus montos son insuficientes para lograr ese fin. Esto se vincula con que están concebidas –especialmente en el caso de la Asignación Universal por Hijo– como medidas para aliviar situaciones de pobreza a través del consumo de bienes o servicios mínimos que no incluyen el cuidado desde una óptica ampliada del bienestar (Esquivel, 2011: 17). Finalmente, estos dispositivos también pueden contribuir a aumentar la carga de trabajo no remunerado para las mujeres que afrontan el cumplimiento de las corresponsabilidades necesarias para continuar percibiendo la transferencia (Pautassi y Zibecchi, 2010: 33).

Finalmente, es preciso también incorporar al diagnóstico un relevamiento del estado de las principales políticas de derechos sexuales y reproductivos, dada la importancia de esta dimensión identificada en el diagnóstico situacional. A nivel nacional, existen tres áreas (una Dirección y un Programa del Ministerio de Salud y un Programa del Ministerio de Educación) con intervenciones vinculadas con la intencionalidad del comienzo de la vida reproductiva y los derechos sexuales y reproductivos en términos más amplios. La Dirección de Salud Sexual y Reproductiva (ex Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable) gestiona la distribución de insumos de salud sexual y reproductiva a los efectores de salud a nivel nacional; elabora y distribuye materiales de comunicación y capacitación; realiza capacitaciones a equipos de salud a nivel provincial (en fortalecimiento de la consejería en salud sexual pero también en servicio para la colocación de métodos de larga duración y la realización de interrupción legal del embarazo); sistematiza información estadística y administra una línea 0800 de consulta (Pecheny, 2017: 14).

Algunos de sus desafíos involucran garantizar la accesibilidad efectiva a los insumos en los efectores de salud e incrementar la escala y el alcance de los talleres y capacitaciones en servicio, dado que existe gran disparidad jurisdiccional en cuanto a la posibilidad de acceder a prestaciones de salud sexual y reproductiva de calidad. En cuanto al uso de métodos anticonceptivos (MAC), por ejemplo, si bien la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (2013) identificó que 8 de cada 10 mujeres utilizaba algún tipo de método, al mismo tiempo 23,7% de las que fueron madres señalaron estar utilizando uno al momento de haber quedado embarazadas. Esto llama la atención sobre las dificultades para garantizar un uso efectivo de los MAC, especialmente a la luz de que los métodos declarados como más utilizados fueron los hormonales y de barrera, entre los cuales (salvo el caso del implante subdérmico, de menor uso) la cobertura efectiva en condiciones de uso “típicas” es notoriamente inferior a aquella con un uso hipotético “perfecto” (Trussell, 2007). Además, cabe notar que solo un 32% de las mujeres usuarias de MAC accedió a éste gratuitamente y que, entre las mujeres no usuarias, casi un 25% declaró no haber utilizado métodos por desconocerlos (ENSSYR, 2013).

... garantizar la accesibilidad efectiva a los insumos en los efectores de salud e incrementar la escala y el alcance de los talleres y capacitaciones en servicio...

En lo que hace específicamente a los adolescentes, el Programa de Salud Integral en la Adolescencia realiza capacitaciones a equipos sanitarios para promover la atención amigable en los servicios de salud del país; acompaña y promueve la instalación de Asesorías en Salud Integral para Adolescentes en las escuelas; coordina pasantías de profesionales de las provincias en servicios de adolescencia consolidados y desarrolla investigación en la temática y actividades de comunicación, en articulación con una red nacional de referentes de adolescencia (Pecheny, 2017: 15). Algunos desafíos están vinculados con la escala de las intervenciones: a 2017 existían solo 160 asesorías en escuelas distribuidas en 14 jurisdicciones del país, y muchas veces su sostenimiento no está garantizado. Los servicios amigables para adolescentes exhiben desafíos similares en ese sentido.

Finalmente, de alcance a adolescentes pero también a niños en la escuela, las actividades del Programa Nacional de Educación Sexual Integral consisten en la realización de capacitaciones masivas para docentes y directivos de escuelas de las distintas provincias, para que luego repliquen los contenidos en sus instituciones con el fin último de lograr transversalizar los contenidos de ESI en el proyecto curricular institucional (PCI) de la escuela y llegar con los contenidos a las aulas. Realizan también capacitación virtual y actividades de sensibilización, producción de

materiales e investigación (Pecheny, 2017: 16). En este caso, los desafíos se vinculan con grados de desarrollo e implementación desigual entre jurisdicciones: las capacitaciones masivas aún no llegaron a Tucumán, Santiago del Estero y San Juan, mientras que CABA y Santa Fe avanzaron por su cuenta (con intervenciones más sistemáticas en la segunda que en la primera). Además, si bien a 2017 el programa alcanzó a 115.000 docentes pertenecientes a 44.000 escuelas con sus capacitaciones institucionales, pocas de esas escuelas efectivamente lograron consolidar un PCI que incluya la transversalización de la ESI y que se traduzca en la presencia efectiva de los contenidos en el aula.

Recomendaciones

Los desafíos identificados en las cuatro dimensiones de política exigen la consideración de reformas e intervenciones que garanticen el derecho a cuidar y ser cuidado y, al mismo tiempo, avancen en la superación de las inequidades de género y la garantía de los derechos sexuales y reproductivos.

Una necesaria modificación del régimen actual de licencias debe partir de tres principios rectores. En primer lugar, el esquema debe ser universal –ofreciendo cobertura a todas las familias con hijos sin mediar la condición laboral de los padres–, lo que exige complementar las estrategias de tiempo para cuidar y dinero para cuidar (Díaz Langou y Caro Sachetti, 2017: 7). En este sentido, es clave brindar a los trabajadores independientes formales (monotribustistas y autónomos) las licencias de base contributiva correspondientes que les permitan mantener su nivel de ingresos para dedicar tiempo al cuidado de sus hijos. En el caso de los trabajadores informales, desocupados o inactivos, por su parte, se recomienda la instrumentación de una transferencia de ingresos que evite a estas familias sacrificar tiempo de cuidado al salir a buscar fuentes de ingreso ante la llegada de un hijo (Díaz Langou y Caro Sachetti, 2017: 7). A estos sectores más vulnerables, entonces, se les estaría otorgando dinero para cuidar, en un esquema que podría instrumentarse a través de un incremento en el monto ya transferido mediante la AUH (Díaz Langou y Caro Sachetti, 2017: 7). Esta última estrategia debería, asimismo, plantearse en el marco más amplio de una reforma integral del esquema argentino de transferencias de ingresos a familias con niños, con el objetivo de eliminar su carácter de cobertura regresiva y sus inequidades en los montos asignados y al mismo tiempo garantizar suficiencia para revertir la infantilización de la pobreza (Díaz Langou y Acuña, 2016: 10-11). En el caso específico de la AUH, también es recomendable explorar la posibilidad de automatizar la comprobación de las responsabilidades, utilizando la tecnología, para reducir el tiempo destinado por las familias (especialmente las mujeres) a la tramitación de los certificados que atestiguan el cumplimiento.

Un segundo principio orientador de la reforma del régimen de licencias remite a la co-parentalidad, es decir, la corresponsabilidad entre los adultos a cargo de los niños. El nuevo esquema debería contribuir a redistribuir el cuidado infantil de un modo equitativo entre ambos progenitores y superar el sesgo maternalista del sistema actual. En este sentido, es crítico contemplar una extensión de la licencia por paternidad, junto con mecanismos específicos para superar los estereotipos subyacentes y promover que los padres efectivamente tomen los días de licencia (Díaz Langou y Caro Sachetti, 2017: 7-8). Finalmente, la reforma también debe garantizar la equidad entre hijos biológicos y adoptivos y entre los diversos formatos de familias. En este segundo punto, la creación de licencias familiares o parentales es clave, al habilitar a cada familia a decidir cómo asignar los días entre los adultos a cargo (Díaz Langou y Caro Sachetti, 2017: 8).

Por otro lado, también es preciso instrumentar cambios en la oferta de instituciones de crianza, enseñanza y cuidado. A partir del reconocimiento de que las actividades de cuidado, enseñanza y crianza en la primera infancia son inseparables, es preciso avanzar en reformas que tiendan a fortalecer la oferta de CEC, unificándola, ampliando su cobertura y garantizando su calidad. En cuanto al primer punto, surge la necesidad de fortalecer la coordinación intersectorial y colaboración entre áreas, y explorar la posibilidad de integrar la rectoría de la oferta ya sea en el sector educativo o en el de desarrollo social (Cardini, Díaz Langou, Guevara y De Achával, 2017: 7). La expansión de la cobertura, también fundamental, debe partir de un mapeo inicial y diagnóstico de los déficits en la oferta actual y la integración de los registros de información existentes en un Sistema Único y Descentralizado de Información, que contemple indicadores vinculados no solo con las características de la oferta sino también con las trayectorias de los niños y sus familias (Cardini, Díaz Langou, Guevara y De Achával, 2017: 7). En particular, el cruce con información relativa a las brechas de género en el acceso al mercado laboral, tamaño de los hogares y localización de nodos de transporte en el territorio es crítico en el proceso de localización de la nueva oferta institucional, a los efectos de también potenciar la participación laboral femenina. Las posibilidades de adaptabilidad horaria de las instituciones a la demanda de cuidado familiar también deberían ser un criterio rector para la instalación de los nuevos espacios. Sobre la base de estos lineamientos, es preciso ampliar prioritariamente la oferta

... es clave brindar a los trabajadores independientes formales (monotribustistas y autónomos) las licencias de base contributiva correspondientes que les permitan mantener su nivel de ingresos para dedicar tiempo al cuidado de sus hijos.

de formatos institucionales de CEC para la primera infancia temprana (45 días a 3 años), franja etaria especialmente afectada por los déficits de cobertura. Esta ampliación debería articularse con políticas de acompañamiento familiar territorializadas, que apoyen a las familias en sus prácticas de crianza (Cardini, Díaz Langou, Guevara y De Achával, 2017: 8). En cuanto a los niños de 3 y 4 años, se recomienda fortalecer el acceso a las salas para dichas edades, con el objetivo de garantizar la ya vigente obligatoriedad de la sala de 4 años y la universalidad de la sala de 3.

Finalmente, los esfuerzos en materia de coordinación-rectoría y ampliación de cobertura deben estar acompañados por un énfasis en la calidad de la oferta. Dicha calidad puede robustecerse a partir de la creación de Estándares Curriculares Comunes que guíen las prácticas en todos los espacios CEC, acompañados de un fortalecimiento del rol de los supervisores (que monitoreen la implementación de los Estándares) y la promoción de redes de intercambio horizontal entre espacios de CEC. Un mejoramiento de los procesos de formación y acreditación de los profesionales, así como la toma de medidas para asegurarles condiciones de trabajo adecuadas también constituyen eslabones críticos para garantizar la calidad de la oferta (Cardini, Díaz Langou, Guevara y De Achával, 2017: 9).

Con respecto a los derechos sexuales y reproductivos, por su parte, los desafíos de las áreas mencionadas en el diagnóstico requieren, en primer lugar, fortalecer la coordinación entre niveles de gobierno para robustecer las áreas provinciales de salud sexual y reproductiva, salud integral en la adolescencia y educación sexual integral, fundamentales en la implementación federal de las políticas. Sobre esta base, en primer lugar, es preciso garantizar el acceso a las prestaciones de salud sexual y reproductiva de parte de toda la población, incluyendo la consejería en salud sexual y reproductiva; la mayor disponibilidad gratuita de métodos anticonceptivos modernos (con énfasis en aquellos de larga duración o LARC especialmente entre los adolescentes, dado que reducen la dependencia del usuario a la hora de garantizar la efectividad); la habilitación de los profesionales obstétricos para la colocación de LARC a nivel nacional y el acceso a ILE en los casos previstos por el marco legal. En segundo lugar, se recomienda fortalecer el acceso a la información para la toma de decisiones informadas respecto de los derechos sexuales y reproductivos, a través de campañas comunicacionales de sensibilización y, para el caso de los adolescentes, de una ampliación de la cobertura de las Asesorías de Salud Integral en las escuelas y de una mejorada implementación de la Educación Sexual Integral, con énfasis en el seguimiento de las escuelas alcanzadas con las capacitaciones masivas y sus PCI. La prevención del abuso y la violencia sexual –especialmente aquella contra niños y adolescentes– también debe ser prioritaria.

Reflexiones finales

Instrumentar las recomendaciones de política pública propuestas en este artículo como respuesta conjunta a los desafíos de las agendas de género y primera infancia en Argentina, dada la complejidad y magnitud de la problemática, exige un enfoque verdaderamente integral. No obstante, la posibilidad de lograr una respuesta que dé cuenta de la multidimensionalidad de la temática depende, a su vez, de los avances en articulación que se logren en dos sentidos. Por un lado, en un plano horizontal, es preciso enfatizar la importancia de la coordinación intersectorial (entre los sectores de gobierno que poseen la oferta programática clave). Por otro lado, y al mismo tiempo, es imperioso garantizar la coordinación vertical (entre distintos niveles de gobierno), especialmente relevante dado el carácter federal del país (Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 2015: 409). Asimismo, resulta necesario garantizar consensos básicos en torno al desempeño de la función de gobierno (rectoría) en la planificación e implementación de las propuestas, así como también en torno a las condiciones de factibilidad técnicas y presupuestarias al respecto. La coyuntura para hacerlo, sin embargo, es auspiciosa: 2018 presenta una ventana de oportunidad clave, tanto en lo internacional como en lo doméstico, para avanzar con esta agenda que se centra en contribuir al goce de los derechos de las mujeres y los niños. Si bien la expansión de los espacios CEC, la ampliación de las licencias y de las transferencias y las políticas de derechos sexuales y reproductivos pueden parecer propuestas costosas y complejas, son de las mejores inversiones que el país puede realizar para garantizar una mayor equidad. Se trata, en última instancia, de una de las principales estrategias que contribuyen a garantizar un mejor futuro para el país.

... creación de Estándares Curriculares Comunes que guíen las prácticas en todos los espacios CEC, acompañados de un fortalecimiento del rol de los supervisores...

Bibliografía

Amnistía Internacional. (2017). El Registro del Aborto Legal en el Sistema de Salud Argentino. Aportes Al Debate Sobre Derechos Sexuales Y Reproductivos. Disponible en: <https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2017/05/04-Registro-de-Aborto-no-punible.pdf> (24-4-18), Buenos Aires.

Araujo, C., & López Boo, F. (2010). Invertir en los primeros años de vida: una prioridad para el BID y los países de América Latina y el Caribe. Nota Técnica División de la Protección Social y Salud N°188(188).

- Baker-Henningham, H., & López-Boo, F. (2013). Intervenciones de estimulación infantil temprana en los países en vías de desarrollo: lo que funciona, por qué y para quién. Nota Técnica División de la Protección Social y Salud N° 540. quién. Nota Técnica División de la Protección Social y Salud N° 540.
- Barker, D. (1990). Fetal and infant origins of adult disease: The womb may be more important than the home. *British Medical Journal*, 301.
- Barnett, W. S. (2009). El argumento económico. En I. Siraj-Blatchford, & M. Woodhead, *Programas eficaces para la primera infancia*. Londres: The Open University - Fundación Bernard van Leer.
- Beccaria, L., Maurizio, R., & Vázquez, G. (2017). El estancamiento de la tasa de participación económica femenina en los años 2000. *Desarrollo Económico*, 57(221), 3-31.
- BID y Diálogo Interamericano. (2017). La Calidad de los Servicios de Desarrollo Infantil en América Latina. Una Agenda para el Cambio. Consensos seminario 2017 BID - Diálogo Interamericano. Washington, D.C: Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8277/La-calidad-de-los-servicios-de-desarrollo-infantil-en-America-Latina-Una-agenda-para-el-cambio.pdf?sequence=3&isAllowed=y> (22-4-18).
- Binstock, G. (2016). Fecundidad y maternidad adolescente en el Cono Sur: Apuntes para la construcción de una agenda común. Panamá: UNFPA.
- Brosio, M., Díaz Langou, G., & Rapetti, M. (2018). The economic case for reducing gender gaps in the labour market. *Policy in Focus*, 15(1).
- Bustelo, E. (2005). Infancia en indefensión. *Salud Colectiva*, 1(3), 253-284.
- Cardini, A., Díaz Langou, G., Guevara, J., & De Achával, O. (2017). Cuidar, enseñar y criar al mismo tiempo: el desafío para las políticas públicas para la primera infancia en Argentina. Documento de Políticas Públicas 189.
- Cerrutti, M. (2003). Trabajo, organización familiar y relaciones de género en Buenos Aires. En C. Wainerman, *Familia, trabajo y género. Un mundo de nuevas relaciones*. (págs. 19-54). Buenos Aires: UNICEF - FCE.
- Comité de los Derechos del Niño. (2005). Observación General N° 7 - Realización de los derechos del niño en la primera infancia. Ginebra.
- Cunill-Grau, N., Repetto, F., & Bronzo, C. (2015). Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social. En S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez, & C. Rossel, *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago del Chile: CEPAL.
- DEIS. (2016). Estadísticas vitales. Anuario 2016. Buenos Aires, Argentina: Dirección de Estadísticas e Información en Salud. Ministerio de Salud de la Nación.

- Díaz Langou, G., & Acuña, M. (2016). ¿Qué transferencias realiza el Estado a las familias con niños y adolescentes en Argentina? Una propuesta desde la equidad. Documento de Políticas Públicas.
- Díaz Langou, G.; Caro Sachetti, F. (2017). Más días para cuidar: Una propuesta para modificar el régimen de licencias desde la equidad. DPP 193.
- ENSSYR. (2013). Encuesta Nacional sobre Salud Sexual y Reproductiva 2013. Presentación de resultados. Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación.
- Esping-Andersen, G. (2000). Los fundamentos sociales de las economías posindustriales. Barcelona: Ariel.
- Esquivel, V. (2011). La economía del cuidado en América Latina. Poniendo a los cuidados en el centro de la agenda. Serie "Atando Cabos, deshaciendo nudos".
- Esteve-Volart, B. (2009). Gender discrimination and growth: Theory and evidence from India. Working Paper.
- Filgueira, F., & Aulicino, C. (2015). La primera infancia en Argentina: desafíos desde los derechos, la equidad y la eficiencia. Documento de Trabajo N° 130.
- Filgueira, F., Martínez, J., & Rossel, C. (2016). Género y generaciones en América Latina: Claves para el desarrollo económico y social en perspectiva comparada. *Tendencias en Foco*(35).
- Giorgi, V. (2013). Más pequeños, iguales derechos: la Convención sobre los Derechos del Niño y la primera infancia. (D. e. (18-4-18), Ed.) Boletín del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes(14), 4-7.
- Goetz, A. M. (2007). Justicia de género, ciudadanía y derechos. Conceptos fundamentales, debates centrales y nuevas direcciones para la investigación. En M. Mukhopadhyay, & N. Singh, *Justicia de género, ciudadanía y desarrollo*. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) - Mayol Ediciones .
- Grantham-Mcgregor, S. (2009). El argumento del desarrollo humano. En I. Siraj-Blatchford, & M. Woodhead, *Programas eficaces para la primera infancia*. Londres: The Open University y Fundación Bernard van Leer.
- Heckman, J. (2006). Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. *Science*, 312, 1900-1902.
- ILO. (2017). Economic impacts of reducing the gender gap. What Works. Research Brief(10).
- ILO. (2017). World Employment Social Outlook. Trends for Women 2017. Geneva: International Labour Office.

INDEC - ENSSYR. (2013). Encuesta Nacional sobre Salud Sexual y Reproductiva. Presentación de Resultados.

INDEC. (Primer trimestre de 2017). Encuesta Permanente de Hogares.

López, N., & D'Alessandre, V. (2015). Políticas públicas para la primera infancia en América Latina. Reflexiones a 25 años de la ratificación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Reunión de Inducción de nuevos oficiales y especialistas de educación de UNICEF en América Latina y el Caribe. Panamá: Presentación 02, Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina.

McKinsey Global Institute. (2015). The Power of Parity: How Advancing Women's Equality can add \$12 Trillion to Global Growth. New York: McKinsey & Company.

Molyneux, M. (2007). Reconfigurando la ciudadanía. Perspectivas de la investigación sobre justicia de género en la región de América Latina y el Caribe. En M. Mukhopadhyay, & N. Singh, Justicia de género, ciudadanía y desarrollo. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) - Mayol Ediciones.

Moro, J. (1997). La definición del problema en la elaboración de las políticas públicas: los "menores" en la agenda del gobierno. V Congreso de Antropología Social. La Plata: Disponible en www.equiponaya.com.ar/congresos/contenido/laplata/LP4/48.htm (10-4-2018).

OECD. (2012). Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship: Final Report to the MCM 2012. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Pantelides, M. E., & Mario, S. (2005). Morbilidad materna severa en la Argentina Estimación de la magnitud del aborto inducido. Buenos Aires: Resumen Ejecutivo CENEP CEDES.

Pautassi, L. (2007). El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos. Serie Mujer y Desarrollo(87).

Pautassi, L., & Zibecchi, C. (2010). La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias. CEPAL. Serie Políticas Sociales.

Pautassi, L., & Zibecchi, C. (2010). La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias. Serie Políticas Sociales(159).

Pecheny, M. (2017). Estrategia conjunta de salud sexual, salud reproductiva y educación sexual en la adolescencia. Buenos Aires: UNFPA Argentina.

Razavi, S. (2007). The Political and Social Economy of Care in a Development Context. Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options. Gender and Development Programme Paper Number 3.

Repetto, F., Díaz Langou, G., & Aulicino, C. (2012). Cuidado infantil en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ¿la disyuntiva entre pañales y pedagogía? Documento de Trabajo N° 93.

Repetto, F., Díaz Langou, G., Aulicino, C., De Achával, O., & Acuña, M. (2016). El futuro es hoy: primera infancia en la Argentina. Buenos Aires: Biblos.

Rodríguez Enríquez, C. (2014). 2. El trabajo de cuidado no remunerado en Argentina: un análisis desde la evidencia del Módulo de Trabajo no Remunerado. Serie de Documentos de Trabajo. Políticas Públicas y Derecho al Cuidado.

Rodríguez Enríquez, C., & Marzonetto, G. (2015). Organización social del cuidado y desigualdad: el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina. Perspectivas de Políticas Públicas(8), 103-134.

SIP Gestión. (s.f.). Consolidado 2010-2014. Centro Latinoamericano de Perinatología, Salud de la Mujer y Reproductiva (CLAP/SMR-OPS/OMS).

Sunkel, G. (2006). El papel de la familia en la protección social en América Latina. Serie Políticas Sociales(120).

Trussell, J. (2007). Contraceptive Efficacy. En R. T. Hatcher, A. Nelson, W. Cates, F. Stewart, & D. Kowal, Contraceptive Technology: Nineteenth Revised Edition. New York: Ardent Media.

UNICEF. (2016). Bienestar y pobreza en niñas, niños y adolescentes en la Argentina. Buenos Aires, Argentina.

Valle Rodríguez, G. M., & Eramis, B. S. (2006). Las Políticas Públicas desde una perspectiva de género. Novedades en Población(4), 1-27.

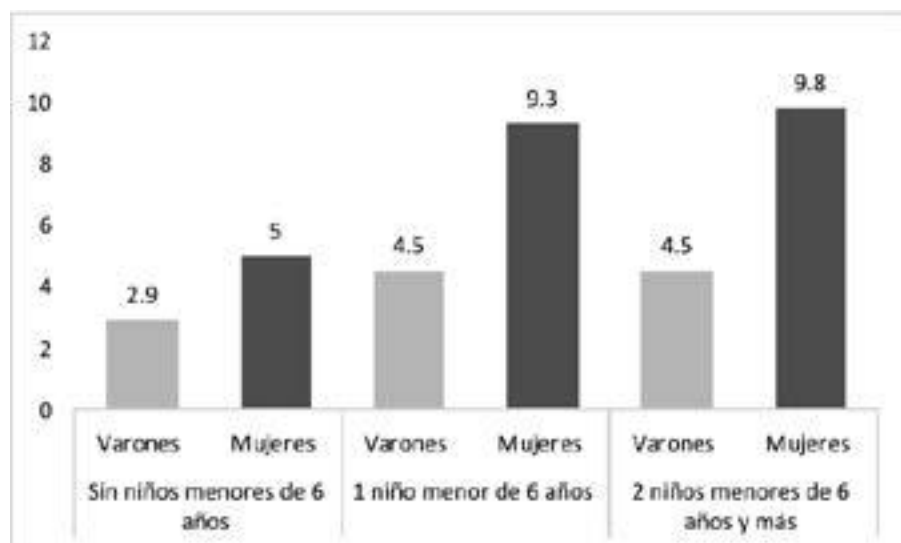
Zeledón, M. (2015). El camino para convertirme en niño: modelo tutelar o de la situación irregular. Revista Jurídica Digital "Enfoque Jurídico", Disponible en <http://www.enfoquejuridico.info/wp/archivos/1466> (18-4-2018).

Gráfico 1. Diamante del cuidado



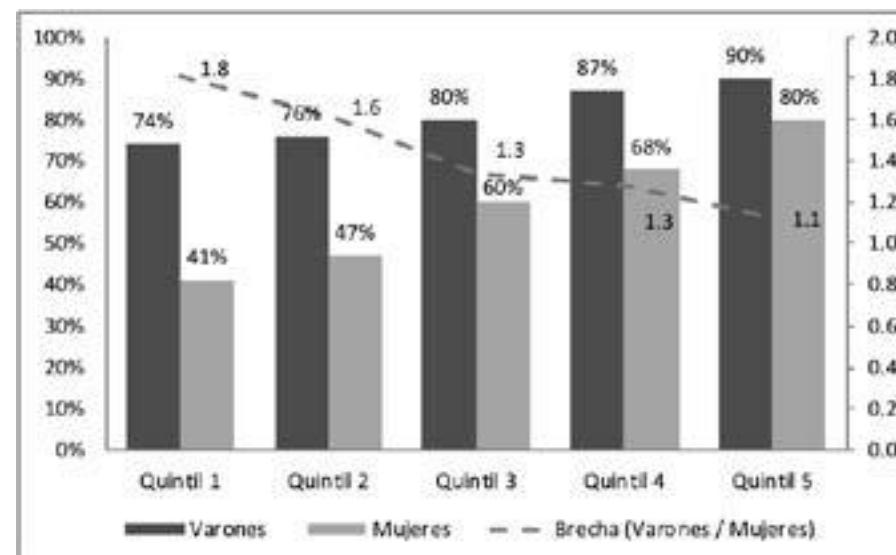
Fuente: Razavi (2007) "The Political and Social Economy of Care in a Development Context. Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options" y Rodríguez Enríquez y Marzotto (2015) "Organización social del cuidado y desigualdad: el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina".

Gráfico 2. Tiempo diario promedio (en horas) destinado al trabajo no remunerado según la presencia de niños menores de 6 años en el hogar, por género. Tercer trimestre 2013



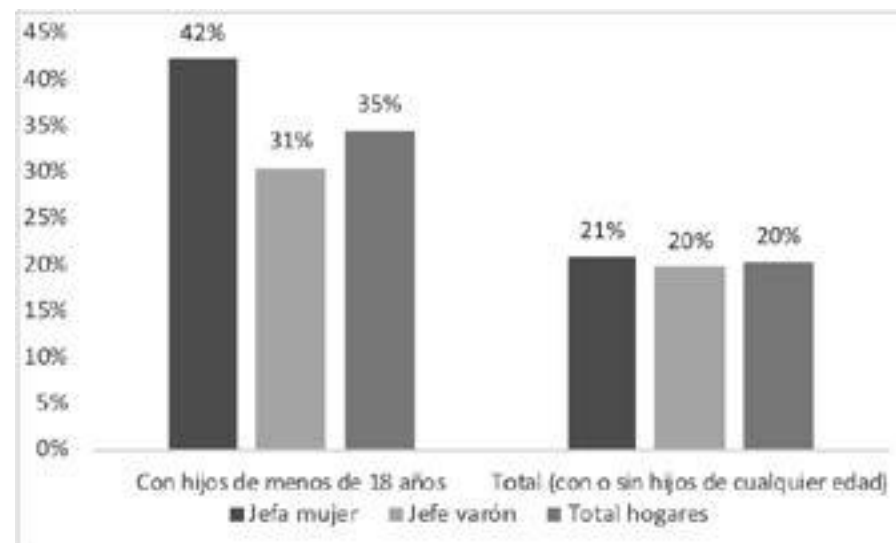
Fuente: Rodríguez Enríquez, C. "El trabajo de cuidado no remunerado en Argentina: un análisis desde la evidencia del Módulo de Trabajo No Remunerado", 2014: 17.

Gráfico 3. Tasa de actividad desagregada por género y quintil de ingresos. Total aglomerados urbanos, 2017.



Fuente: CIPPEC, en base a Encuesta Permanente de Hogares (INDEC, primer trimestre, 2017).

Gráfico 4. Hogares en situación de pobreza, según jefe de hogar y presencia de hijos menores de 18 años en el hogar. Total aglomerados urbanos, 2017.



Fuente: CIPPEC, en base a Encuesta Permanente de Hogares (INDEC, primer semestre, 2017).

A P O R T E S

PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL

EDICIONES ANTERIORES

La Revista APORTE es una publicación de la Asociación de Administradores Gubernamentales, creada con el objetivo de abrir debates respecto del sector público en un marco democrático de respeto y pluralismo.

A lo largo de las ediciones publicadas desde 1994, se ha dedicado a reflejar posiciones, reflexiones e investigaciones sobre la gestión pública y los desafíos que el desarrollo de la sociedad impone al diseño de las políticas y a la actividad estatal en general.

Los números ya publicados han sido digitalizados y pueden ser consultados a través de internet, en la página web de la Asociación de Administradores Gubernamentales: www.asociacionag.org.ar.

NÚMEROS PUBLICADOS

- Nº1 REVISTA APORTE - Otoño 1994
Gerard Mendel - Jorge Edmundo Bárbara - Mabel C. Thwaites
Rey - José Nun - Oscar Oszlak / Ernesto Gantmand
- Nº2 REVISTA APORTE - Primavera 1994
Enrique Zuleta Puceiro - Jorge Maiorano - Carlos Castañá -
Alejandro B. Rofman
- Nº3 REVISTA APORTE - Otoño 1995
Félix Borgonovo - Eduardo Angeloz - Alicia Pierini - Carlos
Auyero - Juan Carlos Maqueda
- Nº4 REVISTA APORTE - Invierno 1995
Domingo Cavallo - Rodolfo C. Barra - Natalio Botana - Alain
Baiou - Ricardo Ferraro
- Nº5 DESOCUPACIÓN Y POLÍTICAS DE EMPLEO - Verano 1996
Armando Caro Figueroa - Julio César Neffa - Claudio Lozano /
Roberto Feletti

- N°6 REFORMA ADMINISTRATIVA - Otoño 1996
Jorge Rodríguez - Andrés Rodríguez - David Osbome - Carl Böhret / Golfrid konzendorf - Dora Orlansky
- N°7 SERVICIO DE JUSTICIA - Invierno 1996
Germán J. Bidart Campos - Ricardo Gil Lavedra - Héctor Masnatta - Rafael A. Bielsa - Jorge A. Bacqué / Giego J. May Zuviría
- N°8 COMPETITIVIDAD - Verano 1997
Roberto Martínez Nogueira - Rodolfo Gabrielli - Hugo Cormick
- N°9 RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO - Otoño 1997
Claudia Bello - Tim Barnhart - Ricardo Sidicaro - Frank P. Sipolla - Juan C. Torre
- N°10 POLÍTICAS PARA LAS PYMES - Verano 1998
Ana Kessler - Juan Carlos Del Bello - Rodolfo Gabrielli - Arnaldo Bocco
- N°11 LAS PROVINCIAS Y LAS REFORMAS DEL ESTADO - Invierno 1998
Jorge Rodríguez - Arnoldo Castillo - Jorge Escobar - José L. Gioja - Oscar Oszlack
- N°12 AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE - Primavera 1998
Juan Walsh - Alberto Morán - María Julia Alsogaray - Héctor Sejenovich - Silvia Vázquez
- N°13 LA CUESTIÓN SOCIAL - Otoño 1999
Bernardo Kliksberg - Eduardo Amadeo - Ernesto Aldo Isuani - Virginia Tedeschi / Mónica Desperbasques - Germán Sopena
- N°14 ¿QUÉ ESTADO? DESAFÍOS PARA EL SIGLO XXI - Primavera 1999
Fernando de la Rúa - Eduardo Duhalde - Domingo F. Cavallo - Carlos Saúl Menem
- N°15 EL DESAFÍO DE EDUCAR - Otoño 2000
J. J. Lach - Marta Maffei - Susana Decibe - Adriana Puiggrós - Juan Carlos Tedesco - Guillermina Tiramonti
- N°16 TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA - Primavera 2000
José Massoni - Jorge Casaretto - Pablo R. Andiñach - Carlos M. Balter - Gustavo Béliz / Jorge Srur
- N°17 SALUD Y POLÍTICA DE ESTADO - Otoño 2001
Héctor Lombardo - Aldo Neri - Mario R. Rovere - Ginés González García - Roberto Oscar Tafani
- N°18 DESARROLLO LOCAL - Primavera 2001
René Bonetto - Hermes Binner - Claudio Tecco - Oscar Madoery - José Arocena - Daniel Arroyo - Roberto Bensi - Giovanni Scanagatta
- N°19 POLÍTICA Y DEMOCRACIA - Primavera 2002
Roberto Gargarella - Daniel Campione - Jordi Borja - Marcelo Escolar, Ernesto Calvo, Sandra Minvielle, Christian Scaramella - Daniel Zovatto - Darío Salinas Figueredo - Margarita López Maya
- N°20 EL DILEMA FISCAL - Primavera 2003
J. C. Gómez Sabían y Darío Rossignolo - H. Castagnola - Alejandro Otero - Haydeé Ochoa Enríquez - J. Avila - A. Hernández - Juan Carlos Maqueda - J. J. Rubio Guerrero - Daniel Sabsay - Federico Sturzeneger
- N°21 DEFENSA Y DEMOCRACIA - Invierno 2004
José Pampuro - Salvador Ghelfi Raza - Eduardo Luis Duhalde - Carlos Barrachina y Juan Rial - H. Ballester - Elsa Bruzzone - Geraldo Magela Da Cruz Quintao - Marcela Donadío - José Luis García - Noemí Inés Rodríguez
- N°22 MERCOSUR POLÍTICO - Primavera 2005
Helio Jaguaribe - Alfredo Atanosof - Félix Peña - Cristina Bozzo y Graciela Ferro - Cecilia Mendoza - María Cristina Ueltschi - Silvia Régoli Roa, Gabriel Lenclud y Américo Demaría - Diego Guichón
- N°23 POLÍTICAS CULTURALES - Verano 2006
Roberto Di Lorenzo - Luis Gregorich - Inés Urdapilleta - Pedro Delheye - Ignacio Liprandi - Julio Gambina - José Luis Castiñeira de Dios - Héctor Schargorodsky - Carlos Elía - Cristina Antoine - Octavio Getino
- N°24 POLÍTICAS AMBIENTALES - Julio 2007
Gustavo Bianchi - Alberto Morán - Raúl Estrada Oyuela - Roberto Page - Walter Pengue - Federico Rosales - Elva Roulet - Alejandro Vidal
- N°25 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO - Julio 2008
Rosario Aguirre - Claudia Bonan Jannotti - Andrea Borelli - Mariana Camnotti - María L. Colombo - Virginia Guzmán - Ana I. Heras - Marcela Lagarde - Beatriz Mirkin - Ana L. Rodríguez Gustá - Betina Presman - Alicia Ruíz
- N°26 ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN UN PAÍS FEDERAL - PRIMERA PARTE - Noviembre 2008
Juan Manuel Abal Medina - Liliana Riz - Alejandro Rofman - Inés García - Ariel García - Esteban Rodríguez - Julio Saguir - Horacio Cao - Miguel Mouriño - Néstor E. Iribarren - Alejandro Morduchowicz - Sandra Nazar - Clelia Guiñazú

- N°27 ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN UN PAÍS FEDERAL - SEGUNDA PARTE - Agosto 2009
Jorge M. Capitanich - José Luis Gioja - Hermes Binner - Marina Raquel Riofrío - Silvia Vázquez - Roxana Rubins, Horacio Cao, Jorge Kukulas y Gustavo Martinovich - Jorge Neme - Carlos Gervasoni - Omar A. Autón - Julio César Fernández Toro - Luiz Carlos Bresser-Pereira - Guillermo F. Schweinheim
- N°28 EL ESTADO EN EL BICENTENARIO - Diciembre 2010
Juan Manuel Abal Medina - Daniel Piemonte - Andrés E. Rodríguez - Daniel Scioli - José Luis Gioja - Jorge M. Capitanich - Mauricio Macri - Carlos Tomada - Alberto Sileoni - Juan Carlos Tedesco - Mercedes Marcó del Pont - Guillermo Schweinheim - Ricardo Aroskind - Edgardo Mocca - Enrique Martínez - Ginés González García
- N°29 VI CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, DESARROLLO ECONÓMICO E INCLUSIÓN SOCIAL - Junio 2012
Juan Manuel Abal Medina - Facundo Nejamkis - Jorge Milton Capitanich - Guillermo Schweinheim - Cristina Zurbiggen - Oscar Oszlak - María Carolina Podestá - Geraldina Brid - Guillermo V. Alonso - Valeria Di Costa - Nancy Madera - Pedro E. Andrieu - Ergasto Riva - Viviana Gamarra
- N°30 CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN LAS IDEAS SOBRE EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - Diciembre 2012
Juan Manuel Abal Medina - Gustavo Blutman - Horacio Cao - Carlos Vilas - Roberto Martínez Nogueira - Arturo Laguado Duca - Isidoro Felcman - Claudia Bernazza - Fabián Repetto - Maximiliano Rey - Sebastián Abad - Patricia Berrotarán - Elsa Pereyra - Pablo Fontdevila - Sergio de Piero
- N°31 VII CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: LIDERAZGO, EQUIDAD Y SUSTENTABILIDAD - Marzo 2014
Jorge Milton Capitanich - Francisco Pérez - Bernardo Kliksberg - Carles Ramió Matas - Ernesto Laclau - Cynthia Ottaviano - Raúl Oscar Codutti - Martín Gras - Gladis Rosario Mazza - Alejandro Ceccatto - Claudia Bernazza, Ma. Celeste de Pascual
- N°32 CONTRATACIONES PÚBLICAS EN EL SIGLO XXI: INNOVACIÓN, TECNOLOGÍA Y GESTIÓN - Octubre 2015
Maris Telma Gamón - María Verónica Montes - Luis Papagni - Magalí Rojas Delgado - Yokasta Guzmán Santos - Alicia Alonso - Mercedes Rivolta - María Nilda Vallina

- N°33 POLÍTICAS DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: LA ADMINISTRACIÓN DEL SIGLO XXI - Febrero 2017
Andrés Ibarra - Carles Ramió - Eduardo Martelli - Andrés Rodríguez - María José Martello - Pablo Yoder - Mercedes Rivolta - Gustavo Beliz - Susana Finkelievich - Pablo Eduardo Fraga - Leandra Caramanico - Federico Eduardo Dávila - Alfredo Yoma - Sandra Ada Elena - Gustavo E. P. Sá Zeichen - Mara Betsabé Bugoni

CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN CEPAS

- 1 "EL APARATO DEL ESTADO 1943-1946. LOS PROLEGÓMENOS DEL PERONISMO", A. G. Daniel Campione
- 2 "LA CUESTIÓN REGIONAL Y LA CONFORMACIÓN DEL ESTADO NACIÓN EN LA ARGENTINA", A. G. Horacio Cao, A. G. Roxana Rubins
- 3 "TRANSFORMACIONES TERRITORIALES EN UN CONTEXTO NEOLIBERAL. EL CASO DE LA PROVINCIA DE MISIONES EN LA DÉCADA DEL '70", A. G. Gisela Heuse
- 4 "EL JUEGO POLÍTICO Y LAS ESTRATEGIAS DE RECURSOS HUMANOS EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS", A. G. Mercedes Iacoviello
- 5 "LA SEGUNDA REFORMA DEL ESTADO. BALANCE", A. G. Cristina Bozzo, A. G. Beatriz López, A. G. Roxana Rubins y A. G. Andrea Zapata
- 6 "LAS LECCIONES DE LOS TRES TIGRES Y EL CASO ARGENTINO: CONDICIONES POLÍTICAS Y SOCIALES DE CIERTAS POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO", A. G. Alberto Bisso
- 7 "POLÍTICAS ESTATALES EN TORNO A LOS IMPACTOS SOCIALES Y ECONÓMICOS PRODUCIDOS POR LA PRIVATIZACIÓN DE YPF EN CUTRAL- CÓ Y PLAZA HUINCUL (1990 - 1996)", Karina Costallat
- 8 "UNA PERSPECTIVA POLÍTICA SOBRE LA EVALUACIÓN DE GERENTES EN EL ESTADO", A. G. Mercedes Iacoviello
- 9 "INFORMACIÓN SOBRE MUNICIPIOS - UBICACIÓN, POBLACIÓN, PARTIDOS POLÍTICOS A CARGO DEL EJECUTIVO", Lic. H. Cao; Lic. A. Vaca
- 10 "SOLUCIÓN DE CONTROVERSAS EN LOS SISTEMAS DE INTEGRACIÓN - EL CASO DEL MERCOSUR", A. G.s. Cristina A. Casellas, Cristina Bozzo, Graciela Ferro, León A. Gos y María Rosa Stabile
- 11 "UNIDADES DE VINCULACIÓN TECNOLÓGICAS", Arq. Irene Muñoz, Lic. Ana Vívori, Ing. Oscar Galante
- 12 "UNA DESCRIPCIÓN DE LOS ESTADOS PROVINCIALES EN LOS '90", Lic. Pedro Pérez, A. G. Dr. Horacio Cao
- 13 "POLÍTICAS SOCIALES COMPARADAS - EL CASO ARGENTINO", A. G. Beatriz López

- 14 "CLASIFICACIONES Y AGRUPAMIENTOS DE PROVINCIAS Y TERRITORIOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA", A. G. Horacio Cao, A. G. Roxana Rubins, Lic. Josefina Vaca
- 15 "PARTICIPACIÓN DESCONCENTRADA DE LA CIUDADANÍA EN EL GOBIERNO PORTEÑO: ¿HACIA LA DEMOCRATIZACIÓN POLÍTICA?, Lic. Maximiliano Rey

CUADERNOS DE GESTIÓN CEPAS

- 1 "EL ORGANISMO FISCAL FEDERAL", A. G. C. Corazza y A. G. R. Zagalsky
- 2 "LA CREACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL DE EMERGENCIAS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA - SIFEM - UN AVANCE EN EL CAMINO DE LAS REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN", A. G. Lic. Ruth Zagalsky, Lic. Inés Pozzi
- 3 "ESTUDIO DE CASO DE REFORMA DEL ESTADO EN PROVINCIAS. LAS PLANTAS ÓPTIMAS DE HOSPITALES EN CATAMARCA", A. G. Lic. Horacio Cao
- 4 "A CINCO AÑOS DE LA CREACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL DE EMERGENCIAS - SIFEM - UNA EVALUACIÓN CRÍTICA DE SU DESARROLLO INSTITUCIONAL", Lic. Ruth Zagalsky
- 5 "LAS INUNDACIONES DE SANTA FE DE 2003, EL SIFEM Y LA ACTUACIÓN DE LOS ORGANISMOS NACIONALES", A. G. Sergio Negri, Lic. Ruth Zagalsky
- 6 "UNA NUEVA CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES", A. G. Irene Saccone, A. G. Carlos E. Pravaz, 2006

Indizada por: - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)
- Ulrich's International Periodicals Directory
- Centro de Documentación e Información sobre
Administración Pública, INAP-ARGENTINA
- Red Nacional de Documentación e Información sobre
Administración Pública, INAP-ARGENTINA
- Proyecto Padrinazgo Publicaciones Periódicas argentinas (UNIRED)



ASOCIACIÓN DE
ADMINISTRADORES
GUBERNAMENTALES

Venezuela 634 8° P. Of. 33 (1095) Buenos Aires - Tel/Fax: 4342-1989 / 4345-1347
E-mail: asociacionag@asociacionag.org.ar - Web Site: www.asociacionag.org.ar