

DIÁLOGOS POR LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

Intercambios, lecciones y desafíos



CIPPEC [®]

unicef 
para cada infancia

Introducción

Las niñas, niños y adolescentes forman parte de uno de los grupos poblacionales más afectados por el impacto socioeconómico de la pandemia. Previo al Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, uno de cada dos niños/as se encontraba en situación de pobreza en Argentina. Con la irrupción de la pandemia, esta situación no solamente se agravó, sino que además sufrieron especialmente los efectos secundarios de la crisis sobre otras esferas vinculadas a su bienestar, tales como la nutrición, la educación y la salud.

La retracción de la vida cotidiana a la esfera doméstica y el cierre de espacios de crianza, enseñanza y cuidado (CEC) obligaron a las familias a resolver una carga de cuidado aumentada. Esta situación registró una problemática en clave de género, ya que las tareas recayeron principalmente sobre las mujeres, exacerbando las desigualdades preexistentes. Datos recabados en el Gran Buenos Aires indican que el 65% de las familias dedicaron más tiempo a estas tareas durante el período de aislamiento y, en el 70% de los hogares, fueron las mujeres quienes absorbieron esa carga adicional (INDEC, 2020). Esto afectó significativamente la participación laboral femenina, sobre todo de aquellas que tenían niños/as a cargo (Caro Sachetti y Camisassa, 2021). En los hogares con niños, niñas y adolescentes, el porcentaje de mujeres mayores de 18 años que, desde el inicio de la pandemia, sintieron mayor sobrecarga de las tareas del hogar osciló entre 57% en octubre 2020 y 44% en octubre 2021 (UNICEF, 2020 y 2021).

En este marco, se vuelve imperioso pensar políticas de protección social enfocadas en niños, niñas, adolescentes y sus familias, que aborden la urgencia de la coyuntura actual e incorporen objetivos de corto, mediano y largo plazo para garantizar derechos y plantear un nuevo pacto intergeneracional. Con ese fin, UNICEF y el Programa de Protección Social de CIPPEC convocaron a especialistas y funcionarios/as de Argentina y la región a una serie de Diálogos de Política Pública.

El objetivo del presente documento es resumir y esbozar los intercambios que tuvieron lugar en cada uno de esos diálogos, e identificar líneas ordenadoras que funcionen como claves para profundizar la discusión de estas problemáticas y el posterior paso a la acción, para consolidar la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes en todo el país.

1.

Protección Social y Equidad

El primer encuentro de este ciclo de diálogos se tituló “Protección Social y Equidad” y participaron como expositores/as Pilar Arcidiácono, Doctora en Ciencias Sociales, investigadora CONICET y profesora en la UBA y la UNLP; Fernando Filgueira, Doctor en Sociología y representante de UNFPA Uruguay; Rafael Rofman, Doctor en Demografía y Director del Programa de Protección Social de CIPPEC; y Javier Curcio, Director del Departamento de Economía del FCE-UBA, profesor e investigador de IIEP-UBA-CONICET y UNICEF. La moderadora del encuentro fue Malena Acuña, Oficial de Política Social de UNICEF.

El diálogo abordó, principalmente, cómo el sistema de protección social argentino, con sus características propias, le hizo frente a la pandemia y qué herramientas puso a disposición para lograrlo. Se discutió, además, sobre las brechas en el cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes y los problemas vinculados a la equidad y los impactos propios de la pandemia. Por último, se identificaron algunas líneas ordenadoras para la discusión sobre el sistema de protección social argentino.

La protección social es uno de los pilares de la política social y un objetivo fundamental para la plena realización de los derechos de las personas. Se centra en tres ideas fundamentales: garantías de bienestar básicas, aseguramientos frente a riesgos derivados del contexto o del ciclo de vida y moderación o reparación de daños sociales derivados de la materialización de estos riesgos (Cecchini *et al*, 2015).

En Argentina, desde el retorno de la democracia a comienzos de la década de los ochenta, el gasto social consolidado muestra una tendencia creciente y el gasto en seguridad social ha sido el más relevante dentro del gasto social del gobierno nacional (Repetto y Potenza, 2011). Ha habido, en este tiempo, un aumento de la inversión social, un incremento de transferencias monetarias y una ampliación de cobertura en materia de seguridad social, salud y educación.

Sin embargo, el sistema de protección social argentino presenta algunos desafíos en relación a su cobertura, fragmentación en distintas prestaciones sociales (que pueden generar brechas, transiciones que no son suaves, etc. generando inequidades), y dificultades para el seguimiento y monitoreo (por ejemplo, falta de datos fehacientes sobre los niños, niñas y adolescentes no cubiertos, o mejores herramientas para hacer más eficiente el manejo de los recursos).

Durante el diálogo, se abordó principalmente la discusión sobre las políticas de transferencias de ingresos que forman parte del sistema de protección social en Argentina, con particular foco en la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) y las Asignaciones Familiares por Hijo (que varían según el ingreso).

Originalmente, el sistema de transferencias de ingresos a la niñez se estructuraba en torno a las asignaciones familiares y la deducción del impuesto a las ganancias, alcanzando únicamente a aquellas/os niñas/os cuyas personas adultas a cargo trabajaban en el sector formal de la economía. Desde 2009, con la creación de la AUH, el sistema se expandió para brindar cobertura a las familias que hasta ese entonces se encontraban afuera del esquema de transferencias: desocupados/as, informales, trabajadores/as del servicio doméstico y monotributistas sociales. De esta manera, se avanzó hacia una cuasi-universalización de la cobertura de ingresos a la niñez, uno de los principales logros de esta política pública.

En términos institucionales, durante el encuentro se destacó el rol cada vez más preponderante de ANSES en las políticas para niñas, niños y adolescentes. Este organismo, tradicionalmente más vinculado a temas previsionales, se fue colocando como un actor complementario al Ministerio de Desarrollo Social, que ha sido históricamente la agencia privilegiada de políticas sociales para las infancias. En este punto, algunos consideraron en ambos priman lógicas distintas: ANSES aporta una mirada individualizada, desintermediarizada y automatizada, reduciendo los márgenes de discrecionalidad, mientras que Desarrollo Social adopta un formato de proximidad y asistencia, más limitado en su cobertura.

Durante la última década, la literatura ha evidenciado los impactos positivos y significativos que poseen las políticas de transferencias sobre el bienestar infantil, en términos de incremento de la protección y garantía de derechos. Sin embargo, durante el diálogo se marcaron algunos desafíos en materia de cobertura, ya que todavía hay niñas/os y adolescentes por fuera del sistema de protección de ingresos. En este punto, merece particular atención la intervención del poder judicial en el proceso de exclusión de personas de ese sistema. Además, se destacó la persistencia de inequidades en lo que respecta a las corresponsabilidades, puesto que la AUH exige el cumplimiento de ciertos requisitos para poder ser titular de derecho, mientras la Asignación Familiar por Hijo o la deducción del impuesto a las ganancias no. Por último, respecto a la suficiencia, el desafío es avanzar hacia asegurar montos adecuados. En un contexto donde el precio de los alimentos subió más que los de otros productos y por encima de la actualización prevista para AUH a través de la ley de movilidad previsional, se podría considerar, por ejemplo, atar el valor de las transferencias al de la canasta básica alimentaria o total.

A los desafíos estructurales existentes para reducir la pobreza y a los problemas macroeconómicos sistemáticos, la crisis, intensificada por las medidas para contener el COVID-19, incorporó nuevos desafíos que evidenciaron aún más la situación de vulneración de derechos que experimentan niños, niñas y adolescentes. Como se expresó en el encuentro, el sistema de protección social actual es más robusto que el existente en crisis anteriores, lo que permitió al Estado argentino brindar un conjunto de respuestas rápidas para paliar la situación socioeconómica.

La amplitud de la cobertura de políticas sociales como la AUH y la creación, por la emergencia, de otras políticas de transferencias de ingresos como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), lograron morigerar las subas en los niveles de pobreza y, sobre todo, de indigencia. En este escenario, la AUH jugó un rol fundamental funcionando como ventanilla de acceso a otras prestaciones, como el primer IFE y la Tarjeta Alimentar. Según estimaciones de CIPPEC citadas en el diálogo, sin las diferentes medidas de transferencias la tasa de pobreza podría haber aumentado 2,6 puntos porcentuales más en el primer semestre de 2020, alcanzando al 43,5% de la población. Así, estas políticas habrían impedido que alrededor de 1,2 millones de personas más caigan bajo la línea de pobreza durante este periodo (Díaz Langou *et al*, 2020).

Pese a las mejoras en el sistema de protección social suscitadas durante las últimas dos décadas y a las respuestas que pudo brindar frente a la crisis sociosanitaria, durante el diálogo se identificaron algunos pendientes que se esbozan en cuatro grandes líneas para estructurar las discusiones y el posterior paso a la acción para garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia.

En primer lugar, se destacaron tres parámetros -cobertura, suficiencia y sostenibilidad- para pensar el sistema de protección social argentino: ¿siguen pendientes los problemas de cobertura o la misma ya es universal? (al menos normativamente, aunque todavía haya niñez y adolescencia excluida en la práctica) ¿Cómo discutir la suficiencia? ¿Qué pasa en materia de sostenibilidad? En segunda instancia, se mencionó la necesidad de dialogar sobre cómo optimizar el sistema de transferencias a hogares con niños, niñas y adolescentes, avanzando hacia la equidad y la progresividad del sistema en su conjunto. En tercer lugar, es importante problematizar los cambios en la situación demográfica, vinculados a la caída en la tasa de fecundidad, y en base a ello, pensar en elevar la calidad de los servicios educativos y de cuidado. Por último, será esencial generar consensos para pensar en un financiamiento sostenible del sistema de protección social, que genera una ampliación de la cobertura y garantice su continuidad en el tiempo.

2.

Políticas públicas para reducir la pobreza infantil

El segundo diálogo del ciclo se tituló “Políticas públicas para reducir la pobreza infantil” y expusieron Jorge Paz, Doctor en Economía y en Demografía, investigador CONICET e investigador del Programa de Incentivos del Ministerio de Educación, profesor de la Universidad Nacional de Salta; María Edo, Doctora en Economía, becaria CONICET, consultora, profesora e investigadora de la Universidad de San Andrés; Gabriel Kessler, Doctor en Sociología, investigador CONICET y profesor de la UNLP y de la UNSAM/IDAES; y Lucía Berniell, Doctora en Economía, economista principal de la Dirección de Investigaciones Socioeconómicas de CAF, profesora e investigadora asociada del CEPE de la UTDT. La moderación estuvo a cargo de Carola della Paolera, Coordinadora del Programa de Protección Social de CIPPEC.

Durante el diálogo se discutió acerca de los/as niños/as y adolescentes en situación de pobreza, pobreza extrema o vulnerables a caer en esa situación, así como sobre sus familias. Se identificaron algunos de los problemas estructurales para reducir la pobreza infantil y los efectos de la pandemia en las condiciones de vida de los niños/as y adolescentes en diversas dimensiones. Por último, se identificaron algunas líneas para el diseño y la implementación de políticas públicas que reduzcan la pobreza infantil.

Para comprender la magnitud del fenómeno de la pobreza en Argentina, es importante presentar un dato clave: durante las últimas tres décadas, la tasa de pobreza medida por ingresos nunca perforó el piso del 25% (Gasparini, Tornarolli y Gluzmann, 2019). Esto significa que hay un cuarto de la población que, incluso en períodos de bonanza económica, no logra acceder a una canasta básica de bienes y servicios.

El diálogo se enfocó en la pobreza infantil, medida tanto por ingresos como por otras dimensiones que reflejan privaciones de derechos. La crisis sociosanitaria desatada por la irrupción de la pandemia profundizó las vulneraciones de derechos que afectan particularmente a niñas, niños y adolescentes, donde la incidencia de la pobreza siempre es mayor que en la población general. En el segundo semestre de 2020, la pobreza medida por ingresos alcanzaba al 57,7% de los niños/as y adolescentes, lo que representó una suba interanual de más de 5 puntos porcentuales (INDEC, 2020). Al observar las características de los hogares en los que residen estos/as niños/as, se observa que los monomarentales, los que tienen como jefe/a a una persona que se desempeña en la informalidad y los liderados por mujeres tienen más probabilidades de estar por debajo de la línea de la pobreza. En este punto, es preciso destacar que incluso aquellas familias con algún integrante empleado también pueden encontrarse en esa situación.

Pese a este incremento de la pobreza infantil medida por ingresos, se remarcó una buena noticia: desde hace casi dos décadas, la pobreza por privación de derechos (educación, protección social, vivienda, saneamiento, agua y hábitat) baja progresivamente. Esta caída fue particularmente relevante durante la pandemia y una posible hipótesis que se sugirió radica en el fortalecimiento de los programas de protección social. Para profundizar este análisis, es preciso contar con estadísticas oficiales que midan la pobreza en forma multidimensional.

Durante el intercambio, las y los expositores remarcaron que existe un consenso acerca de que en la pandemia hubo un retroceso sobre todos los indicadores sociales en América Latina y que Argentina no está exenta de ello. En este sentido, se mencionaron proyecciones desalentadoras en términos de pobreza extrema, autonomía financiera de las mujeres, inclusión educativa, seguridad alimentaria y pobreza infantil. Esto indica que los efectos de este shock no fueron solo de corto, sino también de mediano y largo plazo.

La relajación de las medidas de aislamiento apuntaló la recuperación socioeconómica y, en el primer semestre de 2021, la pobreza en menores de 14 años disminuyó al 54,3%. En el diálogo

se destacó la profundización de las políticas y programas de protección social que contribuyeron a la caída del indicador y a contener la situación social. El amplio despliegue de las acciones estatales, con la ampliación de políticas existentes (como la AUH y la Tarjeta Alimentar) y el lanzamiento de políticas debido a la emergencia (como el IFE) lograron detener el agravamiento de la situación social, e impactaron de manera positiva particularmente en la niñez y adolescencia.

En lo que atañe al porvenir, se identificaron algunos pendientes y se debatieron grandes líneas que podrían estructurar la discusión de esta problemática y el posterior paso a la acción, con el objetivo de avanzar en la reducción de la pobreza infantil en el corto, mediano y largo plazo.

En primer lugar, se destaca la importancia de sostener y mejorar las políticas de transferencias de ingresos a la niñez y adolescencia. La evidencia recoge los impactos positivos que han tenido políticas como la AUH en la disminución de los indicadores de pobreza infantil y la pandemia ha reflejado aún más su importancia: sin estas herramientas, la situación de las infancias se hubiese agravado considerablemente.

En segundo lugar, es preciso tener en cuenta que, si bien las políticas de transferencias monetarias a la niñez y adolescencia son una herramienta clave para combatir la pobreza, las vulneraciones de derechos de este grupo etario exceden al universo de ingresos. Por lo tanto, es clave la priorización de la inversión social en la infancia y adolescencia a través del diseño y la implementación de políticas en materia de salud, educación y desarrollo social. En términos de rendimiento, en el encuentro se subrayó que las inversiones sociales en la infancia son más efectivas y tienen mayores retornos a nivel individual y social. Además, se remarcó que el desarrollo temprano es transversal a distintos ámbitos de política pública, por lo tanto, amplios sectores toman parte en el diseño e implementación de políticas destinadas a la niñez. Esta multisectorialidad presenta, a su vez, desafíos en torno a la coordinación y la definición de responsabilidades entre las diferentes áreas.

Por último, la pobreza en niños, niñas y adolescentes está asociada a una desigualdad de oportunidades que es muy difícil de revertir. En este punto, durante el diálogo se destacó la necesidad de evaluar los efectos negativos de la pandemia en las trayectorias futuras de las personas. Los problemas en torno al acceso a cuidados y educación de calidad en la primera infancia constituyen barreras para el desarrollo no sólo de los/as niños/as sino también de sus familias: la asistencia a estos espacios facilita la inserción laboral de los/as adultos/as (sobre todo madres) al reducir su tiempo dedicado al cuidado. En esta línea, durante el diálogo se enfatizó en la necesidad de avanzar hacia un sistema integral de cuidados con perspectiva de género que ofrezca servicios de calidad, para contribuir a la formación de capital humano, revertir la desigualdad de oportunidades y consolidar la autonomía económica de las mujeres.

En Argentina, la discusión sobre políticas destinadas a la niñez y adolescencia se ha restringido, muchas veces, a las transferencias de ingresos, que, aunque necesarias, también han de complementarse abordando otros problemas asociados a la pobreza infantil. Para ello, es preciso pensar en la articulación de las políticas de transferencias de ingreso con otras políticas sectoriales, fortaleciendo las instancias de coordinación. En este sentido, durante el diálogo se subrayó la importancia de observar las privaciones de los niños/as no sólo en términos de ingresos, sino también en otras dimensiones, como por ejemplo el hábitat y el saneamiento. Además, se volvió a remarcar la necesidad de fortalecer las políticas de cuidado a través de un sistema integral con perspectiva de género

3.

Avanzando hacia un sistema integral de cuidados

El tercer diálogo del ciclo se tituló “Hacia un sistema integral de cuidados” y participaron como expositoras Fernanda Potenza, Magíster en Administración y Políticas Públicas por la Uni. de San Andrés y Oficial de Política Social de UNICEF; Gimena De León, Magíster en Política Social y Planificación por la LSE, Magíster en Administración Pública por la Uni. Nacional de Córdoba y consultora de ONU Mujeres en Argentina; Vanessa D’Alessandre, Doctoranda en Sociología por la UNSAM y Magíster en política pública y desarrollo humano por FLACSO, investigadora asociada de CIPPEC y docente en la UBA, UNSAM y FLACSO; y Claudia Albornoz, Psicóloga Social y trabajadora de la salud, Comunicadora Popular de La Poderosa, activista por los derechos humanos y trabajadora comunitaria, referente del feminismo villero de La Poderosa y referente territorial del barrio Chalet de Santa Fe. La moderación estuvo a cargo de Sebastián Waisgrais, Especialista en Inclusión Social y Monitoreo de UNICEF.

El diálogo abordó las necesidades de cuidado de las familias con niños/as. Se destacó que los trabajos de cuidado generan beneficios colectivos y son un sostén fundamental para la reproducción social y económica de la sociedad. Se discutió sobre la distribución de servicios y tiempo para cuidar, tanto a nivel de la sociedad como al interior de las familias y se reflexionó sobre los avances y obstáculos para alcanzar un sistema integral de cuidados.

El sostenimiento de la organización social en Argentina, y en todos los países del mundo, depende del trabajo no remunerado, en especial, de las tareas vinculadas a los cuidados. Estas tareas tienen por objetivo abonar al desarrollo íntegro de las cualidades y capacidades de las personas, así como sus requerimientos físicos y emocionales. El cuidado genera las condiciones para que las personas se mantengan sanas, aprendan, desarrollen habilidades que amplíen sus oportunidades de participar en el mercado laboral o, en los casos en que no sea posible, accedan a la mejor calidad de vida que su condición les permita (Díaz Langou, D’Alessandre y Florito, 2019).

Pese a su rol crucial para el desarrollo de las sociedades, el cuidado en Argentina se encuentra invisibilizado y desvalorizado. En este sentido, en el diálogo se destacó que, para avanzar hacia un sistema integral de cuidados, en primer lugar, se debe reconocer el valor social del cuidado y colocarlo en el centro de la discusión pública. Las tareas de cuidado, su distribución y el derecho a cuidar y a recibir cuidados no deben ser debates del ámbito privado: es necesario politizar las discusiones acerca de cómo criamos, quiénes y con qué herramientas.

Por otro lado, se destacó la importancia de abordar la problemática del cuidado desde una clave de género. Las mujeres son las más afectadas por la familiarización y la feminización del cuidado, y esto tiene impactos en su desarrollo personal y profesional: tienen mayores dificultades para ingresar al mercado de trabajo y para avanzar profesionalmente (siguiendo las metáforas de los pisos pegajosos y techos de cristal), lo cual desemboca en restricciones a su autonomía económica y a su proyecto de vida.

Dentro de las familias, las mujeres se hacen cargo de la mayor parte de estas actividades. Según la Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo (ENUT, 2013)¹, el 89% de las mujeres dedica tiempo al trabajo doméstico y de cuidados, frente al 58% de los varones. La sobrecarga de cuidado de las mujeres persiste cuando combinan estas actividades con la participación laboral: una mujer con empleo dedica más horas al cuidado, en promedio, que un varón desempleado (ENUT, 2013). Por su parte (como fue mencionado en la introducción), en los hogares con niños, niñas y adolescentes, el porcentaje de mujeres mayores de 18 años que, en comparación al momento previo a la pandemia, sintieron mayor sobrecarga de las tareas del hogar osciló entre 57% en octubre 2020 y 44% en octubre 2021 (UNICEF, 2020 y 2021).

Esta desigualdad de género que estructura el modelo de producción de cuidado se intersecta con la desigualdad de ingresos: las mujeres pobres son particularmente afectadas por la deficiente organización social del cuidado. Mientras que las familias con mayor poder adquisitivo tercerizan las tareas en el mercado a través de la contratación de servicios o trabajadoras, las de menores ingresos deben apelar a otros mecanismos de adaptación (De León, 2017). Siguiendo en esta línea, durante el diálogo se ahondó acerca de la importancia del trabajo comunitario de cuidado que se realiza en los barrios populares, el cual representa un factor clave para la conciliación de las necesidades de cuidado de las familias más vulnerables. Los espacios sociocomunitarios permiten que las mujeres madres sostengan su participación en el mercado de trabajo y, en su mayoría, están compuestos por otras mujeres, vecinas y trabajadoras del barrio. En el encuentro se resaltó su centralidad durante los períodos más agudos de la pandemia y la necesidad de avanzar en el reconocimiento de las trabajadoras comunitarias del cuidado, un trabajo sumamente precarizado.

Con este panorama, se vuelve imprescindible el rol del Estado como motor que empuje las discusiones sobre las tareas de cuidado, la corresponsabilidad entre géneros y la provisión de una red de espacios de crianza, enseñanza y cuidado que sea robusta y permita el desarrollo de las capacidades de las niñas, niños y adolescentes y sus familias, haciendo especial foco en los sectores vulnerables. En este sentido, durante el diálogo, se esbozaron grandes líneas que pueden estructurar la continuidad de la discusión de esta problemática¹. En primer lugar, se destacó la importancia de avanzar hacia un modelo de crianza extendida. Para ello, es de suma importancia la inversión en una red de espacios de crianza, enseñanza y cuidado que sea robusta y que acompañe a las familias y a los niños/as y adolescentes en el desarrollo de sus capacidades. Esto debe enmarcarse en un sistema integral de cuidados que, además, contribuya a cerrar brechas de género, a formar capital humano, a revertir la desigualdad de oportunidades y a romper con la reproducción intergeneracional de la pobreza.

En segundo lugar, se subrayó la necesidad de debatir sobre cómo mejorar la oferta y calidad de servicios de cuidado para la primera infancia. Es importante revertir los déficits de oferta de espacios de crianza, enseñanza y cuidado (especialmente en lo que respecta a la oferta pública) y discutir acerca de cómo asegurar estándares mínimos y homogéneos de calidad en estos espacios, contemplando la diversidad de territorios y actores involucrados. En este punto, también será necesario reflexionar sobre los heterogéneos procesos de formación y acreditación de todos/as los/as trabajadores/as de espacios de primera infancia.

En tercer lugar, se recalcó continuar la discusión sobre las licencias por maternidad, paternidad y familiares y su universalización, pensando sobre todo en quienes se encuentran fuera del mercado laboral formal. Las licencias son un instrumento clave para garantizar el derecho a cuidar de las familias y a ser cuidado de los/as niños/as. Sin embargo, en Argentina su cobertura es limitada, depende de la inserción laboral de los hogares y su sesgo maternalista contribuye a la injusta sobrecarga de las mujeres en tareas de cuidado. Frente a este escenario, es necesario pensar en los cambios que se deben introducir para garantizar la corresponsabilidad, mejorar la distribución de las tareas de cuidado entre los géneros, asegurar el acceso de todas las personas a una licencia (monotributistas, informales, monotributistas sociales, desocupados/as) y adaptar el esquema a diversos formatos familiares de forma equitativa (homoparentales, monomarentales, monoparentales, familias “ensambladas”, etc.).

En última instancia, se destacó la necesidad de trabajar coordinadamente entre niveles de gobierno para implementar una política sistema integral de cuidados integral de cuidados, y de recuperar las experiencias del territorio, reconociendo también la importancia del trabajo comunitario

4.

Derechos sexuales y reproductivos y fecundidad adolescente en Argentina

El cuarto diálogo se tituló “Derechos sexuales y reproductivos y fecundidad adolescente en Argentina” y expusieron Mariana Isasi, Magíster en Comunicación Social por la Uni. CAECE y Jefa de Oficina en el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) Argentina; Valeria Isla, Directora Nacional de Salud Sexual y Reproductiva del Min. de Salud de la Nación Argentina, ex Secretaria de Desarrollo Social del Municipio de Quilmes e integrante de diversos equipos técnicos vinculados a salud sexual y reproductiva; Silvina Ramos, Socióloga con estudios de posgrado en investigación social, investigadora del CEDES, asesora externa de la Dirección Nacional de Salud Sexual y Reproductiva del Min. de Salud de la Nación y coordinadora del Plan ENIA; y Fernando Zingman, Médico, Especialista en Pediatría y Adolescencia, Oficial a cargo de los resultados de la cooperación en Salud de Adolescentes en UNICEF Argentina. La moderación estuvo a cargo de Rafael Rofman, Director del Programa de Protección Social de CIPPEC.

El diálogo abordó el acceso a derechos sexuales y reproductivos y, más específicamente, la problemática del embarazo no intencional en la adolescencia. Además, se discutieron los principales determinantes de la fuerte caída en la fecundidad adolescente y las oportunidades que esto provee para disminuir la reproducción intergeneracional de la pobreza. Por último, se identificaron algunas líneas que pueden servir de ordenadoras para la discusión respecto a esta problemática y el posterior paso a la acción para garantizar los derechos sexuales y reproductivos de todas las personas.

Al comienzo del diálogo se planteó la necesidad de destacar la importancia que tiene pensar y discutir sobre la fecundidad adolescente como puerta de entrada para pensar los derechos sexuales y reproductivos de la niñez y la adolescencia. En este sentido, se hizo particular foco en la fuerte caída de la tasa de fecundidad adolescente en Argentina: entre 2014 y 2020, según los datos de Estadísticas Vitales del Ministerio de Salud de la Nación, disminuyó un 55%, el descenso más pronunciado desde que existen registros anuales. La reducción atravesó todos los niveles socioeconómicos, aunque parece haberse concentrado entre las mujeres más vulnerables. Estos datos representan una buena noticia desde distintos puntos de vista: en primer lugar, porque reflejan una menor inequidad social y que las mujeres tienen más opciones para decidir sobre si ser madres o no y cuándo serlo (en caso de que así lo deseen); en segundo lugar, porque constituyen una oportunidad para el desarrollo y la mejora de las trayectorias de vida de las y los jóvenes.

En esta línea, durante el diálogo se discutieron algunos impactos en términos de desarrollo que puede tener la baja en la tasa de fecundidad adolescente. La mayoría están vinculados a efectos positivos en las trayectorias educativas de las mujeres, que a su vez tienen impactos en sus trayectorias de vida y en su autonomía económica. Si se analiza el cruce entre maternidades tempranas y máximo nivel educativo alcanzado, se puede observar que de cada diez hijos/as de mujeres menores a 20 años nacidos en 2020, ocho tienen madres que no alcanzaron a completar sus estudios secundarios (Estadísticas Vitales, 2021). La evidencia sobre la relación de causalidad entre ambas variables aún no es contundente y esta puede ir en ambas direcciones: es posible que la maternidad temprana genere bajos niveles educativos o que el bajo nivel educativo lleve a la maternidad temprana. En cualquiera de los dos casos, en el encuentro se destacó como primordial sostener o recuperar las trayectorias educativas una vez producido el embarazo.

Por otro lado, se profundizó sobre la heterogeneidad que existe en Argentina en materia de acceso a derechos sexuales y reproductivos. A lo largo del territorio, el acceso a estos derechos es dispar: en algunas provincias, las tasas de fecundidad de las mujeres adolescentes resultan significativamente más altas que las del conjunto nacional. Los valores más elevados se presentan en Formosa, Chaco y Misiones. La fecundidad de las adolescentes de estas tres

jurisdicciones es cuatro veces la de las adolescentes de Ciudad de Buenos Aires, pero también duplica a la fecundidad adolescente de otras provincias como Chubut y Tierra del Fuego. (SITAN, 2021)

Para pensar en los grupos más afectados por el embarazo no intencional en la adolescencia, es importante hacer referencia a los ingresos. En esta línea, durante el encuentro se destacó una relación significativa entre nivel de ingresos y embarazo adolescente: a mayor pobreza, mayor incidencia de maternidades tempranas. A su vez, se identificaron otras características que profundizan la vulnerabilización de estos grupos, como la pertenencia a comunidades indígenas o afrodescendientes, que afrontan situaciones de violencia y exclusión que deben ser abordadas según las particularidades de cada una.

Respecto a los factores que contribuyeron a la disminución en la tasa de fecundidad, se destacaron como principales las ideas del feminismo y los cambios culturales que trajo consigo la implementación de la Educación Sexual Integral (ESI), el mayor acceso a métodos anticonceptivos y la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo. Según CIPPEC (Rofman y della Paolera, 2021), el descenso de la tasa de fecundidad puede adjudicarse, en parte, a acciones de política pública y cambios culturales, sociales y laborales en las últimas décadas. En ese sentido, algunos de los posibles dinamizadores del proceso incluyen la ampliación del acceso a la ESI, programas como el Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (Plan ENIA), el alcance y la distribución de métodos anticonceptivos, avances en la integración de las mujeres en el mercado de trabajo y la cuarta ola del feminismo que, entre otras acciones, puso en el debate público discusiones relevantes sobre los roles y estereotipos de género en la sociedad (Rofman y della Paolera, 2021). Durante el diálogo se remarcó la necesidad de avanzar en el estudio de estos factores para poder cuantificar el peso que tuvo cada uno en la reducción de la fecundidad adolescente.

Otra consideración destacada en el encuentro radica en la diferenciación entre fecundidad adolescente temprana y tardía. En esta línea, se visualizó que los determinantes de ambas fecundidades no son los mismos y, por ende, tampoco deberían ser iguales las intervenciones. Para mejorar el abordaje desde la política pública, se remarcó la posibilidad de construir indicadores de embarazo adolescente segmentados según el rango etario.

Con miras hacia el futuro, se identificaron desafíos pendientes y se propusieron las siguientes líneas que pueden estructurar la continuidad de la discusión de esta problemática. En primer lugar, la importancia de profundizar y fortalecer políticas para asegurar derechos sexuales y reproductivos, poniendo en valor sus equipos técnicos y destacando la importancia de los sistemas de monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Para ello, estas políticas deben continuar avanzando en términos de interterritorialidad e intersectorialidad, adaptándose a las realidades de las diferentes provincias y territorios, y fortaleciendo la articulación entre equipos y niveles de gobierno. En este punto, son importantes las capacitaciones y asesorías en salud integral para los/as efectores de las políticas, las cuales pueden mitigar las inequidades existentes a lo largo del territorio.

En segundo lugar, es menester avanzar hacia la efectivización del acceso a métodos anticonceptivos, pues la disponibilidad no siempre significa acceso efectivo. En Argentina, la falta de médicos/as (generalistas y especialistas) en determinados territorios imposibilita el acceso a métodos anticonceptivos reversibles de larga duración aunque estén disponibles, ya que el personal de enfermería y obstetricia no está normativamente habilitado para recetarlos y prescribirlos; y, en otros lugares, faltan estos insumos que han probado tener gran efectividad. Además, es importante continuar trabajando sobre las brechas de acceso entre las provincias argentinas, y entre niveles socioeconómicos; sobre el manejo de la información respecto a estos temas; y sobre la atención de los proveedores de salud a través de capacitaciones con perspectiva de género.

En tercer lugar, se erige la necesidad de ampliar la capacidad del Estado para informar y comunicar activamente cuáles son los servicios que tiene para ofrecer a niños, niñas y adolescentes (políticas públicas destinadas a prevenir el embarazo no intencional, ofrecimiento

de métodos anticonceptivos, información sobre salud sexual y reproductiva, servicios de consejerías, etc.) y monitorear cuáles de estos servicios son utilizados por ellos/as. La mirada de protección de los derechos debe ampliarse más allá de las situaciones críticas, dando a conocer las herramientas que ofrece el Estado y pensando en un sistema amplio de protección, que permita a los NNyA desarrollar su autonomía, acompañándolos a ellos/as y a sus familias.

Por último, es menester continuar debatiendo acerca de los pendientes que existen respecto a estos temas y los cuellos de botella de las políticas más recientes, sobre todo en torno a la implementación de, por ejemplo, la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE).

5.

Inversión social para garantizar derechos

El quinto diálogo se tituló “inversión social para garantizar derechos” y fueron expositores/as Guillermo Valentino, MBA de la UBA y Director de Evaluación Presupuestaria de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación; Mariana Quarteroni, Especialista en políticas de Pobreza y Desarrollo Humano por la Uni. de Oxford y Jefa de Gabinete de Asesores de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía de la Nación; Oscar Cetrángolo, Máster en Estudios de Desarrollo de la Uni. de Sussex, profesor titular de Finanzas Públicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA e investigador del Instituto Interdisciplinario de Economía Política (UBA-CONICET); y Julia Frenkel, Licenciada en Economía por la UBA, consultora del área de Inclusión y Monitoreo de UNICEF Argentina y del Ministerio de Salud en de la Ciudad de Buenos Aires. La moderación estuvo a cargo de Javier Curcio, Consultor de UNICEF.

El diálogo abordó el financiamiento de las políticas sociales dirigidas a la niñez y sus familias. Se reflexionó sobre la magnitud, la evolución y la composición funcional de la inversión social realizada por el sector público argentino en la niñez y adolescencia. A su vez, se discutió sobre la distribución y las responsabilidades de financiamiento y ejecución de las políticas públicas asumidas por el gobierno nacional y las provincias, en un contexto de federalismo fiscal y descentralización de servicios sociales.

Existe cierto consenso entre los distintos gobiernos, la sociedad y los/as decisores de política acerca de la importancia de colocar a la niñez y la adolescencia en el centro de las políticas sociales. En este sentido, es clave la existencia de un Estado que garantice el cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes, y por ello, en los últimos años, hay una mirada a nivel regional que pone el foco sobre la importancia de identificar y hacer un seguimiento a la inversión en niñez y adolescencia.

En el diálogo se destacó que Argentina es pionera y tiene una larga data en cuanto a producción de estadísticas fiscales que permiten entender en qué se invierte, cómo se invierte y cómo es la evolución de la inversión en la niñez y adolescencia. Una decisión en cuanto a producción de este tipo de estadísticas ha sido la medición del gasto público social dirigido a la niñez, que se define como la suma de todas las erogaciones públicas con fines sociales que tienen algún grado de impacto en la niñez, ya sea a través de políticas diseñadas para atender las necesidades o situaciones específicas de niños y niñas de 0 a 17 años, o a través de otras políticas dirigidas a grupos poblacionales más amplios de los cuales los niños, niñas y adolescentes forman parte (DAGPyPS y UNICEF, 2009).

Durante el encuentro se retomaron algunos datos centrales para evaluar la evolución de la inversión social en niñez y adolescencia. Para el período 2001-2020, en términos de Producto Bruto Interno (PBI), se observa una tendencia creciente: el gasto público social dirigido a la niñez del sector público consolidado (es decir que incorpora el gasto nacional y provincial) representaba el 6,3% del PBI en 2001 y el 8% en 2020, segundo valor más alto de todo el período -tras 2015, donde fue 8,1%- (Ministerio de Economía y UNICEF, 2022).

Respecto a la composición del gasto provincial y nacional en niñez y adolescencia, la educación se ubica como la principal categoría, con una participación promedio del 53,1% entre 2001 y 2020. Por otra parte, las políticas de ayuda directa (AUH, asignaciones familiares, asignaciones por embarazos, pensiones no contributivas) han reflejado una tendencia creciente durante este período, alcanzando su máximo histórico en 2020 (18,5%), gracias a los programas de transferencias implementadas para mitigar la crisis sociosanitaria. Las otras dos categorías principales del gasto en niñez y adolescencia son la salud y las obras sociales, que representan aproximadamente el 12% (Ministerio de Economía y UNICEF, 2022).

Ahora bien, tres cuartas partes de la inversión en niñez y adolescencia es ejecutada por las

provincias y dos terceras partes son financiadas por ellas. El resto es financiado por el gobierno nacional a través de transferencias a las provincias o de implementación de políticas de manera directa en el territorio. En este sentido, se remarcaron las brechas que existen entre las jurisdicciones, que plantean discusiones acerca de la coparticipación y el federalismo.

Por otro lado, durante el diálogo, se destacó la importancia de destinar fondos públicos para garantizar derechos. En este sentido, el presupuesto se vuelve una herramienta fundamental que permite la realización de políticas destinadas a la niñez y la adolescencia. Se explicó cómo el presupuesto en Argentina se realiza por programas presupuestarios y que el etiquetado para identificar la inversión en niñez y adolescencia es importante para mejorar el acceso de la sociedad a lo que se está haciendo y la posibilidad de realizar seguimiento y evaluación de la inversión en políticas.

La institucionalización del etiquetado en el presupuesto fue clave para poder identificar con mayor precisión la inversión en la niñez. Durante el diálogo se remarcó la necesidad de seguir profundizando ese proceso y expandirlo a las provincias. Se destacó que ellas, como principales ejecutoras de la inversión en infancia, pueden hacer un gran aporte para fortalecer el seguimiento de la inversión en la niñez y adolescencia, lo que podría informar para realizar mejoras en la asignación de los fondos y en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas. Es importante identificar la inversión, pero también que esa información sirva para diseñar políticas públicas eficientes.

Además, se esbozaron algunas líneas que pueden estructurar la continuidad de la discusión de estos temas. En primer lugar, se ahondó sobre cuál es el rol que juega la macroeconomía al momento de pensar y diseñar políticas sociales destinadas a la niñez y adolescencia. En el contexto económico actual -signado por una alta inflación, poco espacio fiscal y dificultades en el acceso al crédito- se remarcó la necesidad de pensar cuáles son los márgenes para expandir el gasto destinado a la infancia y la importancia de priorizar a los sectores más vulnerables. Para ello, será clave recuperar al presupuesto como instrumento central de planificación de la política fiscal que sea discutido y aprobado por el poder legislativo. Esto habilitará la posibilidad de compartir un diagnóstico sobre la situación actual y generar acuerdos sociales y políticos que guíen la inversión futura en niñez y adolescencia. Además, se remarcó que la discusión no debe darse sólo en torno al gasto sino a los recursos y los derechos adquiridos. En este sentido, las demandas de la sociedad en materia de protección a la niñez y adolescencia son importantes para redefinir prioridades en el mediano-largo plazo y garantizar la sostenibilidad del sistema.

En segundo lugar, en un país federal, es menester continuar debatiendo acerca del rol que juegan las provincias en la provisión de servicios y políticas de protección social a la niñez y la adolescencia. También sobre cómo el Estado nacional puede compensar las brechas que existen entre los distintos territorios, profundizando su rol como impulsor de la equidad en los servicios de protección social a la niñez y adolescencia, y como garante de la institucionalización de procesos que aportan al diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas destinadas a la niñez y adolescencia.

Por último, se destacó la necesidad de generar consensos acerca de los desafíos venideros, reforzar la importancia de colocar la niñez y la adolescencia en el centro de las políticas sociales y articular entre los diferentes niveles de gobierno, con un Estado nacional impulsor de la inversión e institucionalización de procesos que mejoren la calidad de las políticas destinadas a la niñez y la adolescencia

Bibliografía

Caro Sachetti, F. y Camissasa, J. (2021). "Las desigualdades de género en tiempos de pandemia" en *Revista Proyección Económica* (17), pp. 129-149. Disponible en: https://issuu.com/consejocaba/docs/proyeccion_marzo_2022 [Consultado el 26 de mayo de 2022]

Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., y Rossel, C. (2015). Instrumentos de protección social. Caminos Latinoamericanos hacia la universalización. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: https://www.repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38821/1/S1500279_es.pdf [Consultado el 31 de mayo de 2022]

DAGPyPS y UNICEF (2009). "Gasto Público Social dirigido a la Niñez en la Argentina. 1995-2007". Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/gasto-publico-infancia-1995-2007>

Díaz Langou, G., Kessler, G., della Paolera, C. y Karczmarczyk, M. (septiembre de 2020). Impacto social del COVID-19 en Argentina. Balance del primer semestre de 2020. Documento de Trabajo N°197. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/publicacion/impacto-social-del-covid-19-en-argentina-balance-del-primer-semester-del-2020/> [Consultado el 27 de mayo de 2022]

Díaz Langou, G., Florito, J. y Karczmarczyk, M. (agosto de 2020). Ingreso universal para la infancia: más que la suma de las partes. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/publicacion/ingreso-universal-para-la-infancia/> [Consultado el 27 de mayo de 2022]

Díaz Langou, G., D'Alessandre, V. y Florito, J. (2019). Hacia un Sistema Integral y Federal de Cuidado en Argentina: principios para repensar el pacto social de género. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/publicacion/hacia-un-sistema-integral-y-federal-de-cuidado-en-argentina/> [Consultado el 27 de mayo de 2022]

INDEC (2021). "Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2021". Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-4-46> [Consultado el 23 de mayo de 2022]

INDEC (2013). "Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo". Buenos Aires.

Gasparini, L., Gluzmann, P., y Tornarolli, L. (2019). El desafío de la pobreza en Argentina. Diagnóstico y perspectivas. Buenos Aires: CEDLAS, CIPPEC, PNUD.

Ministerio de Economía y UNICEF (2022). Inversión social en primera infancia, niñez y adolescencia 2001-2020. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/informes/inversion-social-en-primera-infancia-ninez-y-adolescencia-en-argentina-2001-2020> [Consultado el 31 de mayo de 2022]

Repetto, F. y Potenza, F. (2011). "Protección Social en la Argentina". Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6185-proteccion-social-la-argentina> [Consultado el 31 de mayo de 2022]

Rofman, R. y della Paolera, C. (2021). "Detrás de los números de pobreza del primer semestre". Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/textual/detras-de-los-numeros-de-pobreza-del-primer-semester-2021/> [Consultado el 30 de mayo de 2022]

Rofman, R. y della Paolera, C. (2021). "Día mundial de la población: ¿qué características y retos plantea la transición demográfica en Argentina?". Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/textual/dia-mundial-de-la-poblacion-que-caracteristicas-y-retos-plantea-la-transicion-demografica/> [Consultado el 30 de mayo de 2022]

Rofman, R. y della Paolera, C. (2022). "Un rebote sobre el agua: ¿es posible pensar en reducir sostenidamente la pobreza en el escenario actual?". Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/textual/reducir-la-pobreza-en-el-escenario-actual/> [Consultado el 30 de mayo de 2022]

UNICEF (2019). "Estadísticas de los Hechos Vitales de la Población Adolescente en la Argentina". Buenos Aires. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/informes/estadisticas-poblacion-adolescente-argentina> [Consultado el 30 de mayo de 2022]

UNICEF (2020). "El impacto de la pandemia covid-19 en las familias con niñas, niños y adolescentes". Buenos Aires. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/media/8966/file/Encuesta%20R%C3%A1pida%20COVID-19%20-%202da%20ola.pdf> [Consultado el 31 de mayo de 2022]

UNICEF (2021). "Análisis de situación de la niñez y la adolescencia en la Argentina 2020". Buenos Aires. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/informes/estado-de-la-situacion-de-la-ninez-y-la-adolescencia-en-argentina-2021>